Der Gang der Reichsgesetzgebung nach Artikel 5 und den weiteren einschlagenden Artikeln der Reichsverfassung.

Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades

eingereicht bei der

hohen Juristenfakultät der Universität Erlangen

von

ACAD. JUR. KAT. BIBL.

Hermann Bauermann
aus Emden,
Referendar am Kgl. Amtsgericht in Melle.

Approbiert am 21. Februar 1911.

Buch- und Kunstdruckerei von F. E. Haag, Melle i. Hann.

11

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker.

Dem Andenken meines seligen Vaters.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543505_0111

Literaturverzeichnis.

Arndt, „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs." Berlin 1901.

—, „Die Verfassung des Deutschen Reichs." Berlin 1907.

Binding, K., „Bundesrat und Staatsgerichtshof." Deutsche Juristen-Zeitung, Bd. IV, S. 369 ff.

Bornhak, „Grundriß des deutschen Staatsrechts." Leipzig 1907.

—, „Die verfassungsmäßige Stellung des deutschen Kaisertums." Archiv für öffentl. Recht, Bd. VIII, S. 425 ff.

Dambitsch, „Die Verfassung des Deutschen Reichs." Berlin 1910.

Delbrück, „Der Artikel 40 der Reichsverfassung." Berlin 1881.

Dernburg, „Pandekten". Bd. I. Berlin 1884.

Enneccerus, „Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts." Bd. I, Abt. I. Marburg 1909.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Bd. VIII und XXXXVIII.

Fricker, „Verpflichtung des Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze." Leipziger Dekanatsprogramm 1885.

Frormann, „Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung." Archiv für öffentl. Recht, Bd. 14, S. 31 ff.

—, „Eine Streitfrage aus dem Rechte des konstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens." Archiv für öffentl. Recht, Bd. XIV, S. 503 ff.

Gierke, „Deutsches Privatrecht." Bd. I. Leipzig 1895.

—, „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs". Von Dr. Paul Laband. Grünhuts Zeitschrift, Bd. VI, S. 221.

Hänel, „Studien zum deutschen Staatsrecht." Leipzig 1873, Bd. I; 1880—88, Bd. II.

—, „Deutsches Staatsrecht." Bd. I. Leipzig 1892.

Hiersemenzel, „Die Verfassung des Norddeutschen Bundes." Berlin 1867.

Jagemann, v., „Die deutsche Reichsverfassung." Heidelberg 1904.

Jellinek, „Gesetz und Verordnung." Freiburg i. B. 1887.

Kahn, „Inwieweit ist der deutsche Richter berechtigt und verpflichtet, Gesetze und Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen?" Hirths Annalen 1907, S. 481 ff.

Kirchenheim, v., „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts." Stuttgart 1887.

Kolbow, „Das Veto des Deutschen Kaisers." Archiv für öffentl. Recht, Bd. V, S. 97 ff.

Koller, „Die Verfassung des Deutschen Reichs." Erstes Heft. Berlin 1875.

Laband, „Der Begriff der Sonderrechte." Annalen des Deutschen Reichs 1874.

—, „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs." Tübingen und Leipzig 1901. 4. Bd.

—, „Die Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes." Deutsche Juristen-Zeitung 1904, S. 321 ff.

—, „Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres und die Kontingentsherrlichkeit." Archiv für öffentl. Recht, Bd. III, S. 515 ff.

Martitz, v., „Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes." Leipzig 1868.

Meyer, G., „Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung." Leipzig 1872.

—, „Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung." Erschienen in der Festschrift für Gneist, Jena 1889.

Meyer-Anschütz, „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts." 6. Auflage. Leipzig 1905.

Mohl, v., „Das deutsche Staatsrecht." Tübingen 1873.

Pötzl, „Literatur des Reichsstaatsrechts." Krit. Vierteljahrsschrift, Bd. XVI, S. 63 ff.

Proebst, „Die Verfassung des Deutschen Reichs." München 1895.

Reincke, „Die Verfassung des Deutschen Reichs nebst Ausführungsgesetzen." Berlin 1906.

Rönne, v., „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs." 2. Auflage. Leipzig 1876. 2. Bd.

Rosenberg, W., „Die Sanktion der Reichsgesetze." Hirths Annalen 1900, S. 577 ff.

Rosin, „Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen." 2. Aufl. Berlin 1895.

Seydel, v., „Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich." 2. Auflage. Freiburg und Leipzig 1897.

Schmid, „Zur Auslegung des Artikels 5 der Reichsverfassung." 4 Aufsätze in der Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 55, S. 664 ff.; Bd. 57, S. 57 ff. u. S. 653 ff.; Bd. 61, S. 254 ff.

Schulze, „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts." Bd. II: Reichsstaatsrecht. Leipzig 1886.

St. B. = Stenographische Berichte des deutschen Reichstags.

Thudichum, „Das Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins." Tübingen 1870.

Westermann, „Über die Reichsverfassung." Hannover 1873.

Zachariae, „Zur Frage der Reichskompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeitsdogma." Braunschweig 1871.

Zorn, „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs." Bd. I.: Das Verfassungsrecht. 2. Auflage. Berlin 1895.

Inhaltsübersicht.

A. Einleitung 9
B. Untersuchung über die Gliederung des Ganges der Reichsgesetzgebung 10
C. Der Gang der Reichsgesetzgebung 18
I. Initiative 18
II. Beschluß über den Gesetzesentwurf selbst und seine Sanktion 28
III. Ausfertigung oder Promulgation 47
IV. Verkündigung oder Publikation 54

A. Einleitung.

Wenn bei allen juristischen Untersuchungen auf dem Gebiete des Straf-, Privat- oder Prozeßrechts stets als oberster Grundsatz der zu gelten hat: „Keine Deduktionen als solche auf Grund des Gesetzes selbst", so muß dieser Satz um so mehr für Untersuchungen auf dem Gebiete des Staatsrechts gelten. Dieser Grundsatz verdient aber gerade jetzt bei staatsrechtlichen Untersuchungen nicht nur deshalb so sehr hervorgehoben zu werden, weil sich im Staatsrecht stets die höchsten und letzten Rechtssätze finden, die kein weiteres „wenn ... dann ..." zulassen, sondern vor allem deshalb, weil gerade auf diesem Gebiete leider am meisten gegen diesen Grundsatz gesündigt worden ist und auch noch jetzt viel gesündigt wird, wie auch Laband es besonders hervorhebt in seiner Abhandlung gegen Brockhaus: „Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres usw." (Arch. f. öffentl. Recht, Bd. III, S. 517, 524). Der Vernachlässigung dieses Grundsatzes sind aber vor allem viele und oft recht fruchtlose Kontroversen und scharfe Polemiken zuzuschreiben, die die staatsrechtliche Literatur unseres neueren, nun vierzigjährigen Reichsstaatsrechts zum Teil recht unerquicklich und wenig übersichtlich gestaltet haben. Auch bei der Frage nach dem Gang der Reichsgesetzgebung sind infolge dieser allmählich eingebürgerten Gewohnheit, zuerst von allgemeinen Erwägungen und Gesichtspunkten aus einen allgemeinen Satz aufzustellen und erst dann nach dem daraus gezogenen Resultat die Reichsverfassung zu untersuchen und sie, wenn es nicht anders geht, in höchst künstlicher Weise diesem Resultat entsprechend zu interpretieren, die widersprechendsten Ansichten über den Gang der Reichsgesetzgebung

zutage getreten. Dies wird sich auch in der nachfolgenden Abhandlung über den „Gang der Reichsgesetzgebung nach Art. 5 und den weiteren einschlagenden Artikeln der Reichsverfassung" zur Genüge erweisen. Aber es würde den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten, sollte auf alle diese Ansichten ausführlich eingegangen werden; man wird sich vielmehr der besseren Übersicht wegen einer weisen Beschränkung befleißigen und damit begnügen müssen, sich nur mit den wichtigsten auseinanderzusetzen und dabei nebenher zu versuchen, auch noch andere, weniger Schule machende Ansichten mit in die Betrachtung hineinzuziehen.

Am ausführlichsten hat sich wohl innerhalb einer systematischen Darstellung Laband in seinem „Staatsrecht des Deutschen Reichs" (Bd. II, S. 21 ff.) mit der Frage nach dem Gang der Reichsgesetzgebung beschäftigt. Seine Ausführungen seien daher zuerst einer genaueren Betrachtung unterworfen. Hand in Hand mit dieser Betrachtung wird sich dann von selbst auch die der Ausführungen der übrigen Schriftsteller ergeben, um zusammen mit diesen unter Hervorhebung der Reichsverfassung als der obersten Richtschnur die Grundlage der eigenen Ansichten zu bilden.

Um jedoch zur Darstellung des Ganges der Reichsgesetzgebung selbst schreiten zu können, haben wir erst seine Gliederung zu untersuchen. —

B. Untersuchung über die Gliederung des Ganges der Reichsgesetzgebung.

Laband (a. a. O., Bd. II, S. 21) teilt den Gang der Reichsgesetzgebung in vier Stufen:

I. Die Feststellung des Gesetzesinhalts,
II. Die Sanktion,
III. Die Ausfertigung oder Promulgation,
IV. Die Verkündigung oder Publikation.

Dazu führt er etwa folgendes aus:

Nach Art. 5 Abs. I sei zwar die „Übereinstimmung" der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstages zu einem Reichsgesetz erforderlich und „ausreichend", aber diese Bestimmung sei ihrer Fassung nach nicht korrekt, denn in Wirklichkeit sei die „Übereinstimmung" beider Versammlungen nicht „ausreichend"; sie beziehe sich nämlich nicht auf den eigentlichen Erlaß des Gesetzes, sondern nur auf die Beschlußfassung darüber, was zum Gesetz erhoben werden dürfe oder solle; sie normiere nicht „die Gesetzgebung", sondern einen Teil, ein Stadium derselben. Daher sei die Feststellung des Gesetzesinhalts vom juristischen Standpunkt aus betrachtet ganz nebensächlich, die Hauptsache sei stets nur die Sanktion des Gesetzes. Denn das Wesen der Gesetzgebung bestehe nicht in der Schaffung eines Rechtssatzes, sondern das spezifische Wirken der Staatsgewalt, das Herrschen, komme nur in der Sanktion des Gesetzes zur Geltung, in der Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft, mit äußerer Autorität (vgl. Bd. II, S. 4).

Diese Ansichten Labands über den Gang der Reichsgesetzgebung und die Bedeutung des Art. 5 Abs. I treffen nach unserer Meinung nicht das Richtige. Denn erstens bezieht sich das Wort „ausreichend" nicht auf die Beschlußfassung darüber, was zum Gesetz erhoben werden dürfe oder solle, sondern — wie schon Hänel („Studien" II, S. 51 ff.) es behauptet und jetzt Schmid in seinem ersten Aufsatz (a. a. O., Bd. 55, S. 664 ff.) einwandsfrei nach unserer Meinung dargetan hat — nur auf das Fehlen des Erfordernisses der Einstimmigkeit, wie sie im alten Bunde die Bundesakte vielfach für die Beschlußfassung im Bundestage erforderte. Aber wenn dieses auch nicht als bewiesen oder als der alleinige Zweck des Wortes „ausreichend" angesehen werden sollte, so ist dennoch eine Korrektur des Art. 5, so wie Laband sie will, nicht erforderlich, wenn man sich nur streng an die Vorschriften der Verfassung hält und nicht wie Laband

von einer vorweggenommenen Theorie ausgeht. Denn Laband beruft sich für seine Ansichten auf seine Theorie über die Notwendigkeit der Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl (Bd. II, S. 4ff.). Man mag nun dieser Theorie folgen oder sie — wie es unten geschehen wird — bekämpfen, auf keinen Fall darf man aber einer Theorie zuliebe einem klar und eindeutig gewählten Ausdruck der Reichsverfassung einen Sinn geben, der dem Sprachgebrauch und auch den sonst allgemein anerkannten Auslegungsregeln — wie unten zu beweisen sein wird — widerspricht. Allerdings beruft sich Laband noch zur Begründung seiner obigen Ansicht auf die Natur der Sache, die Vorschriften der Art. 2 und 17 R.V. und schließlich auf den Grundsatz, daß auch die vom Reichstag unverändert angenommenen Gesetzesentwürfe einer nochmaligen Beschlußfassung des Bundesrats bedürfen. Aber auch diese Gründe sind nicht stichhaltig. Dies sucht auch G. Meyer in seiner Abhandlung: „Der Anteil der Reichsorgane usw." S. 52ff. in folgender Weise nachzuweisen:

Wenn Laband unter der Natur der Sache die von ihm geforderte Einheitlichkeit der Gesetzgebung verstehe, so müsse man ihm entgegenhalten, daß nicht einmal in einem monarchischen Staatsrecht die Sanktion die unbedingte Bedeutung habe, daß die Gesetzgebung in einem einheitlichen Akte des Monarchen zum Ausdruck gelangen müsse. Als Beispiele hierfür könnten die belgische Verfassung[1]), die französische Verfassung vom 3. September 1791[2]), die sogar den Schwerpunkt der gesetzgebenden Gewalt entschieden in die Volksvertretung lege, und schließlich vielleicht am besten die nor-

[1]) Art. 26, „Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la chambre des représentants et le sénat."

[2]) Art. 3, Tit. III, „Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière, qui sera determinée ci-après."

wegische Verfassung[1]) dienen, welche dem Könige ebenfalls nur ein suspensives Veto zugestehe. Wenn nun auch die Ansicht Labands für die konstitutionell-monarchischen Einzelstaaten Deutschlands vollkommen zuträfe, so wäre sie, wie obige Beispiele zeigten, als allgemein staatsrechtlicher Grundsatz unhaltbar. Wenn aber die Einheitlichkeit der Gesetzgebung für diese nicht begrifflich notwendig sei, so könne auch von einem Grund, der in der Natur der Sache, nämlich in der erforderlichen Einheitlichkeit der Gesetzgebung liege, keine Rede sein.

Was jedoch die Berufung auf Art. 2 und 17 R.V. anlangt, so müsse Laband allerdings zugegeben werden, daß zum Abschluß des Gesetzgebungswerkes auch die Promulgation und die Publikation gehören. Aber die Bedeutung der Publikation für das Zustandekommen des Gesetzes sei doch eine sehr verschiedene, je nachdem das publizierende Organ an der Feststellung der Gesetze einen Anteil habe oder nicht. Im ersteren Falle würden Sanktion und Publikation in einem Akt zusammenfallen; anders aber würde es sein, wenn das mit der Publikation betraute Organ ein materielles Zustimmungsrecht zu den Gesetzen nicht besitze. In diesem Falle würde mit dem verfassungsgemäß gefaßten Beschluß der gesetzgebenden Organe das Zustandekommen des Gesetzes entschieden; die Publikation müsse dann nur die notwendige Folge dieses Beschlusses sein. — Nun besitzt aber, wie noch unten nachzuweisen sein wird, der Kaiser nach der Reichsverfassung kein materielles Zustimmungsrecht zu den Gesetzen, sondern nur das rein formalen Charakter besitzende Promulgations- und Publikationsrecht, folglich muß über das Zustandekommen der Reichsgesetze schon durch die Be-

[1]) § 49. „Das Volk übt die gesetzgebende Macht durch das Storthing aus, welches aus zwei Abteilungen besteht, einem Lagthing und einem Odelsthing." (Das norwegische Staatsgrundgesetz vom $\frac{17. \text{ Mai}}{14. \text{ Novbr.}}$ 1814 in seiner gegenwärtigen Gestalt. In deutscher Übersetzung herausgegeben von J. Hjorne, Berlin 1888.)

schlußfassung von Bundesrat und Reichstag materiell entschieden sein. —

Was schließlich den letzten von Laband angeführten Grund betrifft, daß die vom Bundesrat ausgegangenen Gesetzesentwürfe, welche vom Reichstag unverändert angenommen sind, trotzdem einer nochmaligen Beschlußfassung des Bundesrates unterworfen werden müssen, so gibt Meyer zu, daß dieser Grund zwar der schwerwiegendste sei. Aber bei genauerer Betrachtung desselben müsse man, so fährt er fort, zu einem andern Ergebnis als Laband kommen; dabei käme es nur darauf an, den Inhalt des ersten Bundesratsbeschlusses genau festzustellen. Der Bundesrat nehme als Vertreter der verbündeten Regierungen in bezug auf die Teilnahme an der Gesetzgebung im Reiche eine dem Monarchen der Einzelstaaten wesentlich gleichartige Stellung ein. Ebenso wie nun der König den Ministern den Auftrag erteile, einen Gesetzesentwurf „dem Landtage zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorzulegen", und mit diesem Auftrage bei unveränderter Annahme des Gesetzesentwurfes durch die Kammern noch nicht die erforderliche Übereinstimmung des Königs und der Kammern hergestellt sei, ebenso enthielte die erste Abstimmung des Bundesrates nicht eine Beschlußfassung über den Gesetzesentwurf selbst, sondern nur eine Beschlußfassung dahingehend, daß der Reichskanzler beauftragt werde, den Gesetzesentwurf im Namen des Kaisers dem Reichstage zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorzulegen. — Mit Recht wendet sich nun zwar Laband (Bd. II, S. 22, Anm. 1) gegen diese Auffassung Meyers, daß sich der Beschluß des Bundesrats nur auf die „geschäftliche Behandlung" des Entwurfs beziehe. Denn diese Auffassung scheint uns durchaus willkürlich und dem Wortlaut des Art. 7 I zu widersprechen, heißt es dort doch geradezu: „Der Bundesrat beschließt über die (dem Reichstag zu machenden) Vorlagen", also nicht darüber, daß dem Reichstag eine Vorlage zu machen sei. Daß ein Gesetzesentwurf, den der Bundesrat

zum Gesetz erheben will, vorher dem Reichstag zur Beschlußfassung vorgelegt werden muß, bestimmt nicht der Bundesrat, sondern das schreibt vielmehr die Verfassung vor (vgl. Art. 16 R.V.). Aber darin scheint uns Meyer vollkommen recht zu haben, wenn er sagt, es komme, um zu einer richtigen Entscheidung zu gelangen, vor allem auf die Feststellung des Inhalts des ersten Bundesratsbeschlusses an. Und so fragen wir: Was hat denn dieser Beschluß des Bundesrats über den *Inhalt* einer dem Reichstag zu machenden Vorlage überhaupt mit dem *Gang* der Reichsgesetzgebung an sich zu tun? Ist dieser Beschluß über den *Inhalt* der Vorlage *dem Reichstag* gegenüber nicht ebenso eine lediglich interne Angelegenheit des Bundesrats wie jeder andere Beschluß, z. B. über Ausführungs- oder Rechtsverordnungen oder dergleichen mehr? Das für den *Gang* der Reichsgesetzgebung an sich Maßgebende liegt nicht darin, daß der Bundesrat beschließt, X. oder Y. solle der Inhalt der Vorlage sein, sondern das Entscheidende liegt in dem durch den Beschluß indirekt zum Ausdruck gebrachten Willen des Bundesrats, ein Gesetz zu erlassen. Denn wenn wir den Vorgang bei der Beschlußfassung genau analysieren, so finden wir, daß die Vorlage dem Reichstag nicht deshalb unterbreitet wird, weil der *Inhalt* vom Bundesrat festgestellt worden ist, sondern weil der Bundesrat ein *Gesetz haben will*, und die *Verfassung* dann die Vorlage an den Reichstag verlangt. Praktisch ist allerdings der Beschluß, ein Gesetz zu wollen, ohne eine wenn auch noch so allgemeine Fixierung des Inhalts unmöglich. Aber das kann uns doch nicht zwingen, den Beschluß über den *Inhalt*, von dem tatsächlich alles abhängen mag, nun auch ohne weiteres juristisch, d. h. als aus der Verfassung sich ergebend, für den **Gang** *der Gesetzgebung* als den maßgebenden anzusehen. In Art. 7 I heißt es lediglich: „Der Bundesrat beschließt über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen.“ Es ist darin also nicht bestimmt, daß die Vorlagen nur

Gesetzesentwürfe sein könnten. Der Bundesrat kann dem Reichstage auch andere Vorlagen machen und tut es auch. Folglich ist, wenn dem Reichstage ein Gesetzesentwurf vorgelegt werden soll, juristisch die Charakterisierung der Vorlage als Gesetzesentwurf oder mit anderen Worten, der dadurch „zum Ausdruck gebrachte Beschluß des Bundesrats, ein Gesetz zu wollen, das für den **Gang** der Reichsgesetzgebung allein in Betracht kommende". Daraus folgt aber notwendigerweise, daß nicht, wie Laband will, die Feststellung des Gesetzesinhalts die erste Stufe im **Gange** der Reichsgesetzgebung bilden kann, sondern daß dies der Beschluß, ein Gesetz zu wollen oder, kurz gesagt, die Initiative sein muß.

Daß diese Ansicht auch wirklich den Vorschriften und dem Sinn der Reichsverfassung entspricht und nicht zu Umdeutungen klar ausgesprochener Verfassungssätze zwingt — also wie behauptet, aus der Verfassung selbst herausgezogen ist —, wird im folgenden noch durch Anwendung der einschlagenden Vorschriften näher zu beweisen sein. Schon jetzt aber sei hervorgehoben, daß obige Ansicht sich in Gegensatz setzt zu der von Laband aufgestellten Theorie von der Trennung des Gesetzesinhalts und des Gesetzesbefehls.

Wenn Laband nun — nach unserer Meinung mit Recht — behauptet, daß das Gesetz im materiellen Sinne bedeute: „eine rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes" (Bd. II, S. 2ff.), so kann das logisch nur heißen, daß die Anordnung eben nur dann möglich ist und die gewünschte Kraft hat, wenn sie gerade einen „Rechtssatz" anordnet. Rechtssatz und Anordnung müssen daher bei der Aufstellung eines Gesetzes in gleicher Weise, d. h. gleich hoch oder gleich niedrig bewertet werden. Das aber, was Bundesrat und Reichstag beschlossen haben in der Absicht, es als Gesetz zu erlassen, ist ein Rechtssatz. Denn Rechtssätze sind, wie Hänel („Studien", II, S. 122) definiert: „Sätze, welche dazu bestimmt sind, an einem vorausgesetzten Tatbestand subjektive Rechte und

Pflichten zu begründen oder mit einem gewissen Tatbestand gewisse Rechte zu verknüpfen." Folglich kann der Inhalt des Gesetzes und seine Anordnung nicht in der von Laband gewollten Weise getrennt werden. Weiter geht hieraus aber noch klar hervor, daß auch die Sanktion nur dann im Sinne Labands wirken kann, wenn sie einem Gesetzgeber zusteht, der ganz ohne „Übereinstimmung" mit einem andern gesetzgebenden Körper Gesetze rechtskräftig zu erlassen befugt ist, wie z. B. der absolute Monarch. Da nun aber nach Art. 5 I R.V. die Übereinstimmung des Bundesrats und des Reichstags erforderlich ist, so kann hier die „Sanktion" eben nicht die von Laband gewollte Bedeutung haben. Die Sanktion im Labandschen Sinne kann daher auch nicht bei der Reichsgesetzgebung vorhanden sein, geschweige denn die Hauptsache, die rechtlich allein in Frage kommende Handlung bilden. Wir müssen also auch sie aus der Einteilung als Stufe des Ganges der Reichsgesetzgebung streichen. Und so kommen wir, indem wir von der Initiative zum Nächstfolgenden, sich für den Fortgang von selbst Ergebenden übergehen, nämlich zur Beschlußfassung, für die beiden ersten Stufen zu dem Resultat:

I. Initiative,

II. Beschlüsse über das Gesetz.

Wenn wir nun auch hiermit den Sanktionsbegriff Labands abgelehnt haben, so leugnen wir doch nicht wie Kolbow (a. a. O., S. 94) und Gierke in Grünhuts Zeitschrift (Bd. VI, S. 229 ff.) und Rosenberg (a. a. O., S. 598) für die Reichsverfassung überhaupt eine „Sanktion", sondern wir fassen sie, wie es Gierke a. a. O. auch tut, nur auf als den Ausdruck eines positiven Verfassungssatzes über die ungleiche Beteiligung der verschiedenen staatlichen Organe an der Herstellung des Gesetzeswillens, und behaupten nun, daß sie in diesem Sinne allerdings auch in der Reichsverfassung enthalten ist. Sie ist aber dort so notwendig mit der Beschlußfassung über das Gesetz verbunden, daß sie geradezu den

letzten Teil derselben bildet, so daß wir sie bei der Einteilung des Ganges der Reichsgesetzgebung unbedingt zu ihr rechnen müssen und sie keine besondere Stufe bilden lassen können. Wir behaupten daher in den letzten Punkten im Einklang mit Laband: Der Gang der Reichsgesetzgebung nach Art. 5 und den weiteren einschlagenden Artikeln ist in folgender Weise einzuteilen:

I. Initiative,
II. Beschluß über den Gesetzesentwurf und seine Sanktion,
III. Ausfertigung oder Promulgation,
IV. Verkündigung oder Publikation.

C. Der Gang der Reichsgesetzgebung.

I. Initiative.

Die Initiative steht nach Art. 17 R.V. dem Bundesrat und nach Art. 23 dem Reichstag zu und ist die Ausübung des Rechts, der andern Versammlung Gesetzesvorschläge zur Beschlußfassung zu unterbreiten. Nehmen wir zuerst an, daß die Initiative vom Bundesrat ausgeht, wie es tatsächlich meistens der Fall ist, und dann, daß der Reichstag die Initiative ergreift, so erhalten wir folgendes Bild über die einzelnen Vorgänge:

a) Der Bundesrat ergreift die Initiative:

Nach Art. 7II R.V. ist „jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben". Hieraus geht hervor, daß die einzelnen Mitglieder nur die Anregung zur Initiative haben, diese selbst aber nur dem Bundesrat als solchem in seinem Verhältnis zu seinen Mitgliedern zusteht. Hierzu sei aber noch bemerkt, daß, trotzdem in der Reichsverfassung mit keinem Wort von

einem Vorschlagsrecht des Kaisers im Bundesrat die Rede ist, doch die preußischen Vorschläge dem Bundesrat fast immer[1]) als „kaiserliche" unterbreitet werden, so daß man in diesem Falle wohl schon von einem durch gewohnheitsrechtliche Übung im Bundesrat eingeführten Vorschlagsrecht des Kaisers reden darf. Dieses Vorschlagsrecht hat jedoch für die Reichsgesetzgebung keine materielle Bedeutung, da der Kaiser dadurch nicht etwa materiellen Anteil an der gesetzgeberischen Willensbildung des Reichs bekommt[2]).

Die Beschlußfassung über die vom Präsidium nach Art. 7 II R.V. vorgelegten Vorschläge erfolgt gewöhnlich durch einfache Stimmenmehrheit; nur in den in Art. 5, 37 und 78 angegebenen und weiterhin noch näher zu besprechenden Ausnahmen in anderer Weise. Die Stimmen selbst werden nach Maßgabe der den einzelnen Bundesstaaten nach Art. 6 zustehenden Anzahl berechnet, d. h. also, die einzelnen Bundesstaaten können ihre Stimmen nicht bei der Abstimmung teils so, teils so verteilen, sondern sie müssen einheitlich mit der gesamten ihnen zustehenden Anzahl der Stimmen entweder für oder gegen den Antrag stimmen (Art. 6, Abs. II). Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag (Art. 7 III). Die Präsidialstimme ist die Stimme des Bundespräsidiums, d. h. Preußens, nicht etwa die Stimme des jeweiligen Bundesratsvorsitzenden[3]). Der Art. 7 III geht hierbei offenbar davon aus, daß Preußen an jeder Abstimmung teilnimmt. Wie nun aber, wenn Preußen

---

[1]) Wie eine bei Bornhak, „Arch. f. öffentl. Recht", Bd. VIII, S. 457 abgedruckte, der „Nordd. Allgem. Zeitung" vom 3. Oktober 1892 entnommene Zusammenstellung ergibt, sind vom Jahre 1884 ab bis Anfang Oktober 1892 nur 25 preußische Gesetzesvorlagen im Bundesrat eingebracht, gegenüber 296 kaiserlichen.

[2]) Vgl. Frormann, a. a. O., S. 82.

[3]) Ebenso: Frormann, a. a. O., S. 40 ff.; Hänel, „Studien", S. 59 ff.; Laband, a. a. O., Bd. I, S. 217; v. Seydel, a. a. O., S. 147. — Dagegen nur v. Mohl, a. a. O., S. 236.

auf Grund der Verfassung nicht hat mit abstimmen dürfen oder wenn es sich seiner Stimmen enthalten hat? Soll Preußen jetzt gezwungen werden können, nun doch zu der Frage Stellung, und zwar entscheidende Stellung zu nehmen? Wir glauben diese Frage auf das Bestimmteste verneinen zu müssen. Denn halten wir uns an den Wortlaut des Art. 7 III, so finden wir, daß folgendes gesagt ist: Die Beschlußfassung erfolgt durch einfache Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit ist also eine Beschlußfassung nicht möglich. Hiervon soll aber eine Ausnahme gemacht werden, wenn auf der einen Seite das Gewicht der Präsidialstimme mitspricht. Denn dann soll es so angesehen werden, als wenn auf dieser Seite sich die Mehrheit befände.

Ob unter „Mehrheit" die absolute oder die relative zu verstehen sei, geht nicht direkt aus der Reichsverfassung hervor. Doch da vom rein rechnerischen Standpunkt betrachtet nur die absolute Mehrheit als eine Mehrheit aller bei einer Abstimmung abgegebener Stimmen anzusehen ist, so kann man wohl schlechthin mit v. Seydel (a. a. O., S. 146) sagen, daß eine Vermutung für die absolute Mehrheit spricht und daher auch in Art. 7 III diese anzunehmen ist[1]). Hierfür spricht aber ferner noch die in Art. 28 ausdrücklich für den Reichstag ausgesprochene Anordnung der „absoluten Mehrheit". Denn da die „einfache" Mehrheit keinen Gegensatz zur „absoluten" bildet, läßt sich daraus kein argumentum e contrario herleiten, wohl aber der Schluß rechtfertigen, daß auch für den Bundesrat dieser Modus von der Verfassung gewollt ist.

Schwieriger aber als die obige, ist die Frage zu entscheiden, welcher Modus zu gelten hat, wenn über die Vorfrage Beschluß gefaßt werden soll, ob ein Fall der Art. 5 II, 37 und 78 überhaupt vorliegt. Nach Meyer („Deutsch. Staatsr.", § 163, S. 583) ist dieses eine Frage geschäftlicher Behandlung

[1]) Ebenso: Arndt, „Kommentar", S. 145; Dambitsch, S. 235.

und daher vom Bundesrat mit einfacher Mehrheit zu entscheiden[1]), während v. Seydel (a. a. O., S. 146) im Falle des Art. 78 I auch für die Entscheidung der Vorfrage die in Art. 78 I vorgeschriebene Mehrheit verlangt, für die Fälle der Art. 5 II, 37 und 78 II aber kein Heilmittel in der Verfassung sieht. Dambitsch (a. a. O., S. 190) schließlich will die Entscheidung über diese Vorfrage dem Kaiser und damit indirekt Preußen überlassen. Diese letztere Ansicht scheint auf den ersten Blick gewagt, doch bei näherer Prüfung findet man, daß sie doch genügend sichere Anhaltspunkte in der Verfassung hat, außerdem aber auch zu einer befriedigerenden Lösung der Frage führt als die beiden anderen Ansichten. Denn läßt man schlechthin die einfache Mehrheit entscheiden, so kann die Minderheit auch in den Fällen, in denen sie gerade gegen die Majorisierung durch positive Bestimmungen geschützt werden soll, einfach diesen Bestimmungen entgegen überstimmt werden. Im umgekehrten Falle kann aber die Minderheit dadurch, daß sie die Vorfrage aufwirft, ob ein gewöhnlicher Mehrheitsbeschluß zulässig sei, und diese Frage mit Hilfe des Erfordernisses der qualifizierten Mehrheit in verneinendem Sinne entscheidet, die Sonderbestimmungen in viel weiterem Umfange zur Geltung bringen, als es der Verfassung entsprechen würde. Beide gegebenen Möglichkeiten widersprechen aber der Verfassung. Außerdem ist die Frage, weil es sich hierbei um Verfassungsfragen handelt, keineswegs lediglich eine innere Angelegenheit des Bundesrats[2]). Überläßt man aber dem Kaiser und damit allerdings tatsächlich zugleich Preußen die Entscheidung, so handelt man nur in Konsequenz der nach unserer Meinung richtigen Ansicht, daß in Art. 2 und 17 nicht nur das Recht, sondern

[1]) Ebenso: Arndt, „Staatsrecht", S. 96, „Kommentar", S. 391; Proebst, a. a. O., zu Art. 7, Nr. 5. Ferner, wenigstens hinsichtlich der Verfassungsänderungen, Binding, a. a. O., S. 71; Hänel, „Studien" I, S. 258 ff.; Laband I, S. 260, II S. 33; v. Rönne II 1, S. 34 ff.; Zorn I, S. 431.

[2]) Ebenso: Hänel, „Studien" I, S. 259, vgl. aber „Studien" I, S. 258; Laband II, S. 42, vgl. aber I, S. 260, II, S. 33; Dambitsch, S. 236, 64.

auch die Pflicht des Kaisers zur Nachprüfung, ob die Beschlüsse verfassungsgemäß sind, ausgesprochen ist. Denn es hieße der Verfassung einen inneren Widerspruch zumuten, wollte man einerseits auf Grund von Art. 2 und 17 R.V. anerkennen, daß der Kaiser berechtigt und verpflichtet sei, die Ausfertigung und Verkündigung eines Gesetzes zu verweigern, wenn nach seiner Überzeugung die Vorschriften der Verfassung nicht gewahrt sind, andererseits aber behaupten, daß der Bundesrat durch einfache oder qualifizierte Mehrheit definitiv zu entscheiden habe, welche Verfassungsvorschriften zu beachten sind. Außerdem spricht aber auch noch Art. 16 dieselbe Prüfungspflicht für den Kaiser aus, wenn es sich um Beschlüsse über Vorlagen handelt, die dem Reichstag gemacht werden sollen. Denn solche Vorlagen sind „im Namen des Kaisers", d. h. unter seiner formellen Verantwortung dafür, daß der Beschluß verfassungsmäßig zustande gekommen ist, an den Reichstag zu bringen. (Vgl. unten S. 24 ff.)

Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der Reichsverfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist. (Art. 7 IV R.V.) Innerhalb dieser Abstimmung müssen wegen mangelnder anderweitiger Vorschriften der Reichsverfassung wieder die allgemeinen Vorschriften Platz greifen. Der Ausdruck „eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist", muß, wie sich aus den in der Reichstagssitzung vom 7. Dezember 1870 (vgl. St. B. S. 122) von dem Abgeordneten Lasker und dem Staatsminister Delbrück abgegebenen Erklärungen ergibt, einschränkend ausgelegt werden. Die Bestimmung bezieht sich, wie der Wortlaut deutlich zeigt, vor allem nur auf die verfassungsrechtliche, nicht aber auf die tatsächliche Gemeinsamkeit oder Nichtgemeinsamkeit einer Angelegenheit; außerdem muß, soll obige

Bestimmung Anwendung finden, die ganze Institution nicht gemeinsam sein[1]).

Nachdem so über die Vorlage eines Gesetzesentwurfes gültig abgestimmt worden ist, wird nach Art. 16 R.V. diese Vorlage nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, der nun seinerseits über den Vorschlag Beschluß zu fassen hat. Wir heben hierbei nochmals ausdrücklich hervor, daß es sich bisher in bezug auf den Gang der Reichsgesetzgebung selbst immer nur um einen Beschluß über die Initiative des Bundesrats handelt, noch nicht aber um die positive Feststellung eines Gesetzes. Es ist daher auch nur korrekt, daß der Bundesrat, auch wenn er sich schon vorher über den Inhalt der Vorlage durch eine interne Abstimmung zustimmend geäußert hat, doch noch definitiv durch eine dem Reichstag gegenüber bindende — man könnte sagen öffentliche — Abstimmung über den Erlaß des vorliegenden Entwurfs als Gesetz zu beschließen hat, auch wenn der Reichstag die Vorlage des Bundesrats unverändert angenommen hat. Es ist mit der obigen Bestimmung nichts weiter gesagt, als daß es zum Zustandekommen des Gesetzes von seiten des Bundesrats außer der Initiative noch der Beschlußfassung über das Gesetz selbst bedarf. Folglich steht auch der Art. 7, Ziffer 1, nicht im Gegensatz zu Art. 5, Satz 2, nachdem „die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetz erforderlich und ‚ausreichend' ist, auch wenn man den Ausdruck ‚ausreichend' nicht auf den Ausschluß des Einstimmigkeitserfordernisses beziehen will". Denn erst mit der nach Art. 7, Ziffer 1, erforderlichen Beschlußfassung des Bundesrats über den vom Reichstag gefaßten Beschluß ist die Übereinstimmung verfassungsrechtlich zustande gekommen. Ist aber eine derartige Überein-

[1]) Ebenso: Arndt, „Staatsrecht", S. 95, „Kommentar", S. 145; Dambitsch, S. 238: Laband I, S. 228; Meyer-Anschütz, S. 436; v. Rönne I, S. 206; Schulze II, S. 53; Westerkamp, S. 100; Zorn I, S. 151.

stimmung verfassungsmäßig erreicht, so ist das Gesetz materiell vorhanden, folglich eine derartige Übereinstimmung auch „ausreichend".

Wie schon oben angegeben, werden gemäß Art. 16 R.V. die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht. Was heißt das aber nun: „im Namen des Kaisers"? Der Kaiser hat ja bisher gar nichts mit den Beschlüssen zu tun gehabt, ist ja nicht einmal selbst als Kaiser, sondern nur als König von Preußen im Bundesrat vertreten! Wie können daher die Beschlüsse des Bundesrats „im Namen des Kaisers" an den Reichstag gebracht werden? Kann hierunter die politische Verantwortung des Kaisers verstanden werden? Nein, sicherlich nicht! Denn es wäre unsinnig, jemandem die „materielle" Verantwortung für Beschlüsse aufzubürden, auf deren Zustandekommen oder Nichtzustandekommen er gar keinen Einfluß hat. Außerdem aber müßte doch derjenige, der die „materielle" Verantwortung für eine Sache hat, auch das Recht haben, diese zu rechtfertigen und zu vertreten. Dieses Recht steht aber dem Kaiser nicht zu. Denn nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 16 werden die an den Reichstag gebrachten Beschlüsse nur durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besonders von diesem zu ernennende Kommissarien vertreten. Von einem vom Kaiser zur Vertretung beauftragten Beamten ist gar keine Rede. Eine politische „materielle" Verantwortung kann also nicht gemeint sein. Es kann sich daher nur um eine „formelle" Verantwortung handeln, d. h. um eine Verantwortung dafür, daß die Beschlüsse des Bundesrats in gültiger, insbesondere den Vorschriften der Reichsverfassung entsprechender Weise gefaßt worden sind. Diese ist aber nach der herrschenden Meinung auch als ganz selbstverständlich aus dem Art. 16 zu entnehmen und auch sehr gut durchführbar. Denn wenn ein Gesetzesentwurf des Bundesrats an den Reichstag „im Namen des Kaisers" eingebracht werden soll, dann bedarf

dies stets einer ausdrücklichen, dahingehenden Anordnung des Kaisers. Diese Anordnung muß aber nach Art. 17 R.V. vom Reichskanzler kontrasigniert werden, der hierdurch auch zugleich zu einem notwendigen Faktor der Reichsgesetzgebung wird, allerdings nur als Gehilfe des Kaisers. Mit seiner Gegenzeichnung hat der Reichskanzler dem Kaiser gegenüber die Verantwortung dafür zu übernehmen, daß die Beschlüsse des Bundesrats verfassungsmäßig zustandegekommen sind. Auf diese Weise hat somit auch der Kaiser die Möglichkeit, die Beachtung der Verfassungsvorschriften bei der Beschlußfassung des Bundesrats zu prüfen. Hat sich aber der Kaiser davon durch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers überzeugt, so ist er nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen. Letzteres geht sowohl aus der Geschichte[1]) des Art. 16, als auch direkt aus der scharfen Fassung des Art. 16 hervor, welcher nicht etwa sagt: Die erforderlichen Vorlagen „müssen gebracht werden" oder „sind zu bringen", sondern der den viel schärferen Ausdruck wählt: „Die erforderlichen Vorlagen werden gebracht"[2]). Wenn nun der Kaiser aber auch zur Weitergabe der Vorlagen des Bundesrats an den Reichstag verpflichtet ist, so besteht diese Pflicht doch nicht etwa dem Bundesrat gegenüber, so daß der Kaiser damit dem Bundesrat untergeordnet wäre, sondern sie besteht nur der Verfassung gegenüber, wie auch das entsprechende Recht ein eigenes, ihm durch die Verfassung gegebenes Recht ist[3]), an dessen Ausübung nur die Vorbedingung geknüpft ist, daß ein vom Bundesrat verfassungsmäßig gefaßter Beschluß vorliegt. Es sei bemerkt, daß auch hierbei, wenn es sich — wie

---

[1]) Ebenso: Frormann, a. a. O., S. 51; Hänel, „Studien" II, 43ff. entgegengesetzter Ansicht v. Seydel, a. a. O., S. 171.

[2]) Die Pflicht selbst wird in der Literatur allgemein anerkannt, auch von v. Seydel, a. a. O., S. 176/177. Vgl. ferner z. B. Laband II, S. 24; Meyer, „Anteil usw.", S. 72ff.; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 451; Schulze II, S. 116.

[3]) Ebenso: Hänel, „Studien" II, S. 47ff.; Frormann, a. a. O., S. 53, und Fricker, a. a. O., S. 29ff.

bei der Gesetzgebung im vorliegenden Falle — um einen Gesetzesentwurf handelt, theoretisch zwei Beschlüsse des Bundesrats auseinanderzuhalten sind, für die der Kaiser die „formelle" Verantwortung zu übernehmen hat, nämlich: erstens der Beschluß über die Initiative, der das Gesetzgebungsverfahren als solches eingeleitet hat, und zweitens der Beschluß, der sich lediglich auf den Inhalt der Vorlage bezieht, über die der Reichstag Beschluß fassen soll. Für den Gang der Gesetzgebung als solchen kommt — wie oben ausgeführt — nur der erste in Betracht. Mit seiner Anbringung an den Reichstag durch den Kaiser ist die Initiative des Bundesrats abgeschlossen. Doch da es sich hier jetzt nicht um die systematische Gliederung des Ganges der Reichsgesetzgebung, sondern um die Darstellung und Würdigung des gesamten tatsächlichen Vorgangs bei der Reichsgesetzgebung handelt und da ferner durch die Einbringung des zweiten Beschlusses des Bundesrats auch der erste über die Initiative notwendigerweise dem Reichstag als vorgelegt anzusehen ist, so brauchen auch wir hier — ebenso wie die Praxis beide Beschlüsse zu einem vereinigt — sie nicht mehr so streng zu scheiden.

Nachdem die Vorlage des Bundesrats dem Reichstag „im Namen des Kaisers" vorgelegt worden ist, muß dieser über sie einen materiellen Beschluß fassen. Wir kämen bei der Fortentwicklung dieses Herganges nun schon zur zweiten Stufe unserer Einteilung des Ganges der Reichsgesetzgebung. Bevor wir jedoch hierauf näher eingehen, wollen wir noch in Kürze ausführen, wie sich der Gang der Reichsgesetzgebung in seiner ersten Stufe gestaltet, wenn der Reichstag die Initiative ergreift.

b) Der Reichstag ergreift die Initiative.

Der Reichstag hat dasselbe Recht der Initiative wie der Bundesrat. Dieser Ansicht scheint zwar der Art. 23 R.V. zu widersprechen; denn dort ist dem Reichstage nur gestattet, „innerhalb der Kompetenz des Reichs" Gesetze vorzuschlagen.

Aber dies ist nur scheinbar ein Widerspruch. Denn da die Veränderung der Kompetenz des Reiches dem Reiche selbst nach Art. 78 R.V. zusteht, so kann natürlich auch der Reichstag eine Erweiterung dieser Kompetenz des Reiches vorschlagen, als auch „in der Kompetenz des Reiches" liegend. Wir kämen hier also zu dem Resultat, daß der Reichstag, ehe er ein Gesetz vorschlägt, welches die bis jetzt vorhandene Kompetenz des Reiches überschreitet, zunächst ein vorbereitendes Gesetz vorschlagen müßte, welches die Kompetenz in entsprechender Weise erweitert, und erst dann, wenn dieser Vorschlag Gesetz geworden wäre, das die anfängliche Kompetenz überschreitende Gesetz vorschlagen dürfe. Dies bedeutet aber nur eine Komplizierung in der Anwendung der Initiative des Reichstags, nicht aber eine rechtliche Beschränkung derselben[1]). Hierbei ist jedoch, wie Dambitsch S. 426 mit Recht ausführt, zu beachten, daß die aus Art. 78 hervorgehende Befugnis des Reichs zur Ausdehnung seiner Kompetenz nicht unbeschränkt ist, insbesondere die in dem Eingang der Verfassung gegebenen und vorausgesetzten Garantien nicht unter den Art. 78 fallen[2]) und daher die Worte „innerhalb der Kompetenz des Reiches" nicht vollkommen bedeutungslos sind[3]). Doch da diese Beschränkung auch für den Bundesrat gilt, so ist dadurch dem Reichstag das Recht der Initiative an sich im Verhältnis zum Bundesrat nicht gemindert. Daher ist das Recht der Initiative bei beiden Versammlungen vollständig gleich[4]). Tatsächlich verbindet denn auch der Reichstag stets beide Vorschläge mit-

[1]) Vgl. Laband II, S. 23, und die ausführlichen Erörterungen bei Hänel, „Studien" I, S. 160ff. und bei Koller, a. a. O., S. 93ff.; ferner: Arndt, „Staatsrecht", S. 146, „Kommentar", S. 191; Meyer-Anschütz, S. 584, Note 11; v. Mohl, a. a. O., S. 334; v. Rönne I, S. 265ff.; Westermann, S. 110/111; Zorn I, S. 409. Auch v. Seydel, der in seinem „Kommentar", 1. Auflage, S. 151, entgegengesetzter Ansicht war, ist dieser Meinung jetzt in der 2. Auflage, S. 202, beigetreten.

[2]) Vgl. Dambitsch, S. 12ff. und S. 679.

[3]) So Hänel, „Studien" I, S. 256, Note 7; Zorn I, S. 409.

[4]) Ebenso Dambitsch, S. 175.

einander, ohne daß von seiten des Bundesrats Einwendungen gegen dieses Verfahren erhoben werden. (Siehe z. B. das der Initiative des Reichstags entsprungene Gesetz vom 3. März 1873 über einen Zusatz zu Art. 4, Ziffer 9 R.V.)

Die Abstimmung im Reichstage erfolgt laut Art. 28 nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur Gültigkeit der Beschlußfassung — nicht aber der Beratung — ist im Gegensatz zum Bundesrat, der jederzeit beschlußfähig ist[1]), die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich. Was das Recht zur Anregung der Initiative betrifft, so äußert sich die Verfassung selbst darüber gar nicht; sie bestimmt nur, daß der Reichstag seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung regeln soll (Art. 27 R.V.). Nach dieser aber können laut Art. 22 Anträge nur eingereicht werden, wenn sie durch 15 Unterschriften unterstützt werden. Hat der Reichstag einen Gesetzesvorschlag aufgestellt, so wird dieser durch den Präsidenten des Reichstages dem Reichskanzler übersandt. (Geschäftsordnung des Reichstages § 69.) Dieser hat ihn dann dem Bundesrat in dessen nächster Sitzung vorzulegen. (Geschäftsordnung des Bundesrats § 8.) Hiermit ist die Initiative des Reichstags beendet, und es erfolgt jetzt die Beschlußfassung über das Gesetz und seine „Sanktion".

II. Beschluß über den Gesetzesentwurf selbst und seine „Sanktion".

Über die einer Versammlung zugestellten Vorlagen muß von ihr ein materieller Beschluß gefaßt werden; die Versammlung darf nicht über den Vorschlag zur Tagesordnung übergehen. (Vgl. für Bundesrat Art. 7, Ziffer 1, R.V., und für Reichstag § 53, Abs. 4 der Geschäftsordnung.) Für die Art der Beschlußfassung über das Gesetz gelten dieselben

[1]) Ebenso: v. Mohl, S. 236; v. Rönne I, S. 204; v. Seydel, S. 146; Westerkamp, S. 100. Dagegen nur Pözl, a. a. O., S. 81.

Bestimmungen wie bei der Beschlußfassung über die Initiative. Denn die einschlägigen Artikel 7 III und 28 R.V. sprechen allgemein von jeder Beschlußfassung. Wir können uns daher hier mit einem Hinweis auf die oben wiedergegebenen allgemeinen Bestimmungen begnügen; mit den auch schon oben angedeuteten Ausnahmen der Artikel 5 II, 37 und 78 müssen wir uns aber jetzt noch näher beschäftigen. Da jedoch diese Ausnahmen nur für den Bundesrat in Betracht kommen, können wir uns jetzt allein auf den Bundesrat beschränken.

Die erste Ausnahme von der allgemeinen Vorschrift des Art. 7 III R.V., daß die Abstimmung im Bundesrat durch einfache Stimmenmehrheit erfolgt, macht Art. 5 II. Dieser bestimmt, daß bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die in Art. 35 bezeichneten Abgaben die Stimme des Präsidiums den Ausschlag gibt, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit besteht, aber auch nur dann, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtung ausspricht; ist dieses nicht der Fall, dann finden die allgemeinen Bestimmungen über die Beschlußfassung Anwendung. Die in dem Art. 35 angegebenen Abgaben betreffen solche über das Zollwesen und über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Sirups.

Unter den „bestehenden Einrichtungen" im Sinne des Art. 5 II sind allgemein alle landesgesetzlichen wie reichsgesetzlichen Einrichtungen auf den genannten Gebieten zu verstehen. Die abweichende, von v. Rönne (I, S. 229) vertretene Ansicht, nach der unter den „Bestehenden Einrichtungen" nur solche zu verstehen sind, die bereits zu den „Bundeseinrichtungen" gehörten, kann nicht — wie v. Rönne meint — auf den Wortlaut der Verfassung gestützt werden und läßt sich auch nicht aus der Natur der Sache recht-

fertigen. Im Gegenteil, jene Ansicht macht den mit der obigen Bestimmung beabsichtigten Zweck geradezu illusorisch. Denn nach den Erklärungen der Abgeordneten Wagner (St. B. S. 306) und Twesten (St. B. S. 308) sollte gerade durch diese Bestimmung Preußen, so wie es schon tatsächlich auf diesem Gebiet ein Veto besitzt, auch rechtlich allgemein ein Veto bei der Reichsgesetzgebung über das Militär- und Marinewesen übertragen werden, als Ersatz dafür, daß es sich seiner eigenen Legislatur über seine Militärverhältnisse begeben hat. Wenn es sich dabei aber nur um Angelegenheiten handelte, die schon zu den „Bundeseinrichtungen" gehörten, dann würde es kein richtiges Äquivalent sein, da derartige „Bundeseinrichtungen" doch meistens preußische Einrichtungen waren. Außerdem ist der Art. 5 II, soweit es sich um das Militärwesen und die Kriegsmarine handelt, wörtlich dem Art. 5 II der Verfassung des Norddeutschen Bundes nachgebildet. In letzterem waren aber unter dem Ausdruck „Bestehende Einrichtungen" ohne Zweifel alle landesgesetzlichen Einrichtungen zu verstehen, denn „Bundeseinrichtungen" waren bei dem Zustandekommen des Norddeutschen Bundes noch nicht vorhanden. Denselben Worten aber in der Reichsverfassung eine andere Bedeutung zu geben, sehen wir keine Veranlassung, da der Militärstaat Preußen auch jetzt noch das größte Interesse daran hat, daß keine bestehende Einrichtung auf militärischem Gebiet ohne seinen Willen reichsgesetzlich geändert werden kann.

Ähnlich verhält es sich auch mit den Reichszöllen und -steuern, auf die der Art. 5 II R.V. sich bezieht.

Die zweite Ausnahme ist die des Art. 37 R.V., betreffend die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen. Auch hier gibt die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht.

Obgleich nun der Wortlaut des Art. 5II ausdrücklich nur bei **Gesetzes**vorschlägen über das Militärwesen usw." der Präsidialstimme obenerwähntes Vetorecht zuerkennt, will doch Dambitsch (a. a. O., S. 187 ff.) mit Hilfe der Analogie dieses Vetorecht, ebenso wie es in Art. 37 für Verwaltungsvorschriften usw. ausgesprochen ist, auch auf Verordnungen über das Militärwesen usw. anerkannt wissen. Hierin scheint uns[1]) Dambitsch jedoch zu weit zu gehen. Insbesondere scheinen uns die sachlichen Gründe, die er zur Rechtfertigung seiner Ansicht vorträgt, nicht stichhaltig zu sein. Denn daraus, daß es, wie er zur Entkräftung des argumentum e contrario, das sich aus Art. 37 gegen seine Ansicht ergibt, und zur Begründung der Zulässigkeit obiger Analogie anführt, in Art. 61 R.V. heißt, es sei einzuführen: „die gesamte preußische Militärgesetzgebung, sowohl die Gesetze selbst als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung und Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen usw." läßt sich — im Gegensatz zu Dambitsch' Ansicht — gerade schließen, daß man sich bei der Beratung über den Ausdruck „Gesetzgebung" völlig klar war und daher in dem Bewußtsein, mit demselben nicht das gesagt zu haben, was man sagen wollte, die Erläuterung mit „sowohl ... als ..." hinzugefügt hat. Aber wenn man auch — wie Dambitsch — wenigstens annimmt, daß die Ausführungsverordnungen in Art. 61 als ein Appendix der Gesetze behandelt werden, so folgt aus dem Umstande, daß sie dort ausdrücklich genannt sind, daß man sich dessen bewußt war, daß sie, wenn sie nicht ausdrücklich angeführt würden, nicht unter den Art. 61 fallen würden. Was nun für den Ausdruck „Gesetzgebung" gilt, muß auch in diesem Zusammenhang für den Ausdruck „Gesetzesvorschläge" gelten, wenn man wenigstens den Verfassern der Verfassungsurkunde nicht den Vorwurf einer laxen Ausdrucksweise machen will.

---

[1]) Ebenso Laband, Bd. II, S. 90.

Weiter ist aber noch gegen Dambisch' Ansicht auszuführen, daß der Art. 5 II nicht dem Wortlaut — wie Dambitsch (S. 188) meint —, sondern nur der Form nach dem Art. 37 nachgebildet ist. (Vgl. die Erklärung des Abgeordneten Twesten [St. B., S. 308, oder Dambitsch, S. 188].) Da nun die Form, wie ein Vergleich ohne weiteres ergibt, bei beiden Artikeln dieselbe ist, können aus der Verschiedenheit des Wortlautes, über den bei der Beratung nichts gesagt ist, keine Schlüsse gezogen werden. Die Erklärungen der Abgeordneten Wagner und Twesten allein aber genügen, so klar sie auch die Absicht erkennen lassen, nicht nur bei Gesetzesvorschlägen, sondern auch bei der Beschlußfassung über Verordnungen der Präsidialstimme ein Vetorecht zu geben, nicht, um den Art. 5 II bei der jetzt bestehenden Fassung in dem gewünschten Sinne zu interpretieren, zumal außer dem argumentum e contrario aus Art. 37 auch noch — worauf Laband (II, S. 90) mit Recht hinweist — der enge Zusammenhang mit dem nur die Gesetzgebung unter Ausschluß der Verordnungsgewalt behandelnden Art. 5 I dagegen spricht.

Während nun die beiden Ausnahmen der Art. 5 II und 37, abgesehen von den obigen Differenzen, zu weiteren einander bekämpfenden Ansichten kaum Veranlassung geboten haben oder bieten, wird um den Zweck und die Bedeutung der dritten durch Art. 78 R.V. gegebenen Ausnahme heftig gestritten. Der Artikel bestimmt in seinem Absatz I, Satz 2, daß Gesetzesvorschläge, durch welche Veränderungen der Verfassung erfolgen sollen, abgelehnt sind, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben, nachdem Satz 1 daselbst allgemein vorgeschrieben hat, daß Veränderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung erfolgen sollen. Daß in diesem Artikel unter „Verfassung" nur die Verfassungsurkunde ohne den Eingang gemeint ist, sowie nur die Vorschriften, die kraft besonderer Bestimmung der Verfassung als ihr gleichwertig erklärt worden sind, und nicht der ge-

samte Verfassungszustand des Reichs, unterliegt nach unserer Meinung keinem Zweifel. Denn der Eingang der Verfassungsurkunde bezeichnet selbst erst das ihm Nachstehende als „Verfassung". Folglich kann man auch nicht annehmen, daß unter diesem Ausdruck in einem der späteren Artikel etwas anderes zu verstehen sein sollte[1]). Ebenso ist es ganz unzweifelhaft, daß alle im gesetzlichen Wege erfolgten Veränderungen der Verfassungsurkunde wieder selbst Teile der Verfassung bilden und nur unter Beobachtung der in Art. 78 I R.V. aufgestellten Vorschriften geändert werden können. Fraglich ist es dagegen, wie es sich mit den sogenannten „materiell-verfassungswidrigen Gesetzen" verhält, d. h. mit solchen Gesetzen, die zwar den Wortlaut der Verfassungsurkunde unverändert lassen, materiell aber eine Abänderung ihres Inhalts bewirken. Bedarf es zu ihrer Gültigkeit, vorausgesetzt, daß sie nach den Vorschriften des Art. 78 R.V. verfassungsmäßig erlassen sind, erst noch der formellen Aufhebung der ihr materiell widersprechenden alten Verfassungsvorschriften oder aber gilt auch der Reichsverfassung gegenüber der Grundsatz: „lex posterior derogat priori"?

Wir müssen uns unter Verneinung der ersten Frage für die Bejahung der zweiten aussprechen. Wir können allerdings nicht leugnen, daß es korrekter wäre, wenn zunächst der Wortlaut der Verfassung geändert würde und erst dann das beabsichtigte Spezialgesetz erlassen wird. Aber diese formelle Unkorrektheit macht das Spezialgesetz nicht ungültig. Denn wir können nicht einsehen, warum die ursprünglichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde eine so besondere Autorität den jüngeren gegenüber haben sollen, da doch diese von denselben verfassungsmäßigen Organen ordnungsgemäß erlassen, ebenso feierlich verbrieft und mit der Volksvertretung vereinbart sind, wie die ursprünglichen auch. Die Verfassungsurkunde ist doch auch nur ein — wenn auch

[1]) Ebenso Dambitsch, S. 679 und S. 12 ff., wo weitere ausführliche Begründung.

unter ganz besonderen Voraussetzungen erlassenes — Gesetz! Daher muß ihr auch ein späteres, unter denselben Voraussetzungen erlassenes, gleichwertiges Gesetz mit der allen Gesetzen nach den allgemeinen Grundlehren innewohnenden Kraft gegenübertreten und sie daher auch derogieren können. Will man also den realen Boden bei der Verfassungsurkunde nicht verlieren, so darf man ihr nur um ihrer Eigenschaft als Verfassungsurkunde willen keine besonderen, in erkennbarer Weise nirgends zugesprochenen Kräfte beilegen, durch die sie die Fähigkeit bekommt, sich über einen so allgemein anerkannten Grundsatz wie den obigen hinwegzusetzen. Die Reichsverfassung selbst enthält keine derartige Bestimmung; sie verlangt in Art. 781 nur, daß ein Erlaß eines sogenannten „materiell-verfassungswidrigen Gesetzes" wie alle Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung erfolge und daß nicht 14 Stimmen im Bundesrat gegen ihn sind. Es liegt daher keine Veranlassung vor, für die Reichsverfassung die Gültigkeit des Grundsatzes „lex posterior derogat priori" zu verneinen[1]). Diese Ansicht entspricht auch den tatsächlichen Bedürfnissen und der Anschauung der Praxis, wie das Vorgehen des Bundesrats und des Reichstags beweist[2]). Dieses hat sich sogar schon zu einem so feststehenden Verfahren herausgebildet, daß selbst G. Meyer, ein grundsätzlicher Anhänger der gegenteiligen Ansicht, obige Auffassung als durch Gewohnheitsrecht anerkannt betrachtet („Staatsrecht", S. 587).

Nachdem wir nun die Gültigkeit der sogenannten „materiell-verfassungswidrigen Gesetze", wenn sie unter den Voraussetzungen des Art. 78 R.V. erlassen sind, anerkannt haben, entsteht für uns die weitere Frage, wie man zu verfahren

[1]) Vgl. besonders Laband II, S. 34ff.; ebenso Zorn I, S. 432; Arndt, „Kommentar", S. 391; Hänel, „Studien" I, S. 258, „Staatsrecht" I, § 134, v. Seydel, S. 418; Reincke, S. 325; Dambitsch, S. 682, „Reichsgerichtsentscheidungen in Zivilsachen", Bd. 48, S. 84.

[2]) Für Beispiele aus der Praxis, aus denen die Anschauung der Praxis erhellt, vgl. Laband II, S. 36.

hat, wenn man diese Gesetze wieder aufheben will. Bedürfen sie zu ihrer Wiederaufhebung auch der nach Art. 78 R.V. qualifizierten Mehrheit oder genügt hierzu die einfache Mehrheit des Bundesrats gemäß Art. 5 und 7 R.V.?

Laband vertritt (Bd. II, S. 36/37) die Meinung, daß die einfache Majorität genüge[1]), während Hänel („Studien", Bd. I, S. 255, Note 6) sich für die entgegengesetzte Ansicht ausspricht. Die Ansicht Hänels scheint uns die richtige zu sein. Denn die gegenteilige Ansicht Labands wirft den gerade von ihm auch der Reichsverfassung gegenüber so betonten Grundsatz, daß ein späteres gleichwertiges, sogenanntes materiell-verfassungswidriges Gesetz das ältere verfassungsurkundliche Gesetz außer Kraft setzen müsse, wieder um, da jede Ansicht, richtig durchdacht, die andere ausschließt. Denn wenn zur Aufhebung einer Sache A mindestens die Kraft X erforderlich ist, so ist zu Aufhebung einer gleich schweren Sache B dieselbe Kraft X nötig. Genügt aber zur Aufhebung der Sache B eine geringere Kraft als X, so muß B eben nicht so schwer wie A gewesen sein. Da wir nun oben mit Laband festgestellt haben, daß das sogenannte „materiell-verfassungswidrige Gesetz" in seiner verfassungsrechtlichen Stellung einem verfassungsurkundlichen Gesetz gleich ist, so bleibt nur die Schlußfolgerung möglich, daß bei beiden Gesetzen dieselben Bestimmungen gelten müssen. Dies können aber nur die über die verfassungsurkundlichen sein, da es bezüglich der „materiell-verfassungswidrigen Gesetze" keine besonderen Bestimmungen gibt. Außerdem zeigt sich aber die Unhaltbarkeit der Ansicht Labands noch durch ihre Konsequenzen. Denn wenn Laband recht hätte, würde — wie Laband auch selbst (a. a. O., Bd. II, S. 37) zugibt — die Möglichkeit gegeben sein, noch weitergehende Modifika-

[1]) Ebenso Thudichum, a. a. O., S. 84, und Westermann, a. a. O., S. 135, dann, wenn in ihnen nicht bestimmt ausgesprochen ist oder es nicht sonst äußerlich erkennbar hervortritt, daß die neuen Bestimmungen einen Bestandteil der Verfassungsurkunde bilden sollen.

tionen der ursprünglichen Verfassungssätze ohne die nach Art. 78 R.V. qualifizierte Mehrheit herbeizuführen, so daß schließlich auf dem Umwege über das sogenannte „materiell-verfassungswidrige Gesetz" allmählich alle Verfassungsvorschriften ohne die erschwerten Formen des Art. 78 geändert werden könnten. Daß dies der Verfassung widerspricht, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

Der entgegengesetzten Ansicht lassen sich derartige Einwendungen nicht entgegenhalten; insbesondere führt sie nicht zu so ungeheuerlichen Konsequenzen. Allerdings scheint sie — worauf die Gegner dieser Ansicht hinweisen[1]) — mit der Praxis des Bundesrats und des Reichstags in Widerspruch zu stehen, da z. B. die Kompetenz des Reichsoberhandelsgerichts und damit die in Art. 4 R.V. abgegrenzte Kompetenz des Reichs durch eine Reihe von späteren Gesetzen erweitert worden ist, ohne daß für dieselben der Charakter der verfassungsändernden Gesetze in Anspruch genommen worden ist. Aber wenn auch dem ersten Gesetze eine Verfassungsänderung zugrunde liegt, so steht doch, wie Hänel (a. a. O.) mit Recht hervorgehoben hat, gleichzeitig ohne Zweifel fest, daß nicht der gesamte Inhalt des ersten Gesetzes in der Absicht verfassungsgesetzlicher Bestimmung gegeben ist; es ist hierbei vielmehr Verfassungsgesetz und einfaches Ausführungsgesetz miteinander vereint. Man kann daher, trotzdem hier später einzelne Bestimmungen ohne die Erschwerung nach Art. 78 R.V. verändert sind, auf dieses Beispiel aus der Praxis nur dann hinweisen, wenn man nachgewiesen hat, daß gerade diese Veränderungen Abänderungen einer verfassungsgesetzlichen Bestimmung enthalten. Ein derartiger Beweis ist aber unseres Wissens noch nicht geführt worden und läßt sich auch nach unserer Meinung nicht erbringen[2]). Schließlich weist Westerkamp (a. a. O., S. 135) noch gegen die oben vertretene Ansicht darauf hin, daß die Eingangsklausel des

[1]) So Thudichum, a. a. O., S. 84 ff.

[2]) Ebenso Hänel I, a. a. O., S. 256.

Gesetzes vom 21. Juli 1870 betreffend eine zusätzliche Bestimmung zum ersten Satz des Art. 24 der Verfassung des Norddeutschen Bundes abweichend von der gewöhnlichen Form lautet: Nach erfolgter verfassungsmäßiger Zustimmung usw. Hiergegen ist jedoch zu bemerken, daß sich dieser Zusatz nur bei diesem einen Gesetz findet, nicht auch bei anderen. Er ist völlig überflüssig, da der Kaiser zur Verweigerung der Ausfertigung verpflichtet ist, wenn er feststellt, daß das Gesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen ist, in der Ausfertigung also eo ipso die Versicherung der verfassungsmäßigen Zustimmung des Bundesrats enthalten ist. (Siehe die näheren Ausführungen S. 49 ff.) Wir müssen daher daran festhalten, daß zur Modifikation oder Aufhebung eines verfassungsmäßig unter den erschwerten Formen erlassenen sogenannten materiell-verfassungswidrigen Gesetzes die Innehaltung der nach Art. 78 R.V. vorgeschriebenen Formen unbedingt erforderlich ist.

Der Art. 78 R.V. enthält noch eine weitere Ausnahme von den allgemeinen Bestimmungen über die Beschlußfassung, die hierher gehört und den Gegenstand einander heftig bekämpfender Meinungen bildet. Der Absatz II bestimmt nämlich: „Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden."

Wie deutlich aus dem Wortlaut hervorgeht, handelt es sich hier nur um Vorschriften der Verfassung, und zwar um ganz genau bestimmte, nämlich um solche, durch die bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind[1]). Der Wortlaut ist an sich so klar und eindeutig, daß eine andere Auslegung nicht

[1]) So Hänel, „Studien" I, S. 183 ff., „Staatsrecht" I, S. 811, 820 ff.; Meyer-Anschütz, § 164, Anm., und die dort genannten.

möglich erscheint. Trotzdem wird aber in der Literatur vielfach die Ansicht vertreten[1]), daß diese Bestimmung extensiv dahin auszulegen sei, daß durch sie alle Rechte geschützt werden, die ein Einzelstaat vor dem anderen voraus hat. Man stützt sich hierbei hauptsächlich auf die Entstehungsgeschichte und auf die Erklärungen der Urheber dieser Bestimmung. Doch da nach der sonst allgemein anerkannten Ansicht solche „Materialien" immer nur mit großer Zurückhaltung und Vorsicht und auch nur zur Klarstellung eines nicht eindeutigen Ausdrucks benutzt werden dürfen, so können wir ihnen bei dem vorliegenden klaren Wortlaut keine so weitgehende Bedeutung beilegen. Direkt sind daher nach unserer Meinung nur die in der Verfassung ausdrücklich genannten Vorschriften geschützt. Eine andere Frage ist es aber, ob auch ein argumentum e contrario dahingehend, daß die Aufhebung der anderen Sonderrechte von der Erschwerung des Art. 78 II ausgeschlossen sein soll, aus Art. 78 II zulässig ist. Dies scheint uns nicht der Fall zu sein. Denn ein argumentum e contrario ist nur dann zulässig, „wenn anzunehmen ist, daß der Gesetzgeber den ganzen Geltungsbereich der Regel übersah, ihn auch angeben wollte und sich im Ausdruck nicht vergriffen hat". (Enneccerus, „Lehrb. des Bürgerl. Rechts", Bd. I, 1, S. 113, Anmerkung.) Daß es nun die Absicht der betreffenden Urheber des Art. 78 II war, den Kreis der Sonderrechte in Art. 78 II so eng zu beschränken, wie es geschehen ist, darf nach ihren Erklärungen nicht angenommen werden; im Gegenteil, ihre Absicht ging offenbar dahin, alle Sonderrechte unter den Art. 78 II zu bringen. Wenn daher ein argumentum e contrario aus Art. 78 II in dem angegebenen Sinne nicht zulässig ist, so steht einer analogen Anwendung des Art. 78 an sich nichts entgegen. Da es nun

[1]) So Laband, Bd. II, § 12 und 13, und in „Der Begriff der Sonderrechte", a. a. O., S. 1487 ff. Ihm schließen sich im wesentlichen an: Delbrück, a. a. O., S. 1 und 2; v. Jagemann, a. a. O., S. 231 ff.; Arndt, „Reichsstaatsrecht", S. 197 ff., der aber die Anwendbarkeit des Art. 78 II für die spätere Reichsgesetzgebung ablehnt.

dem Rechtsempfinden widerspricht, einem Staate ein wohlerworbenes Sonderrecht ohne seine Zustimmung zu nehmen, so glauben wir für die nicht direkt durch Art. 78 II geschützten Sonderrechte den Art. 78 II analog anwenden zu müssen. Auf diesem Wege kommen auch wir dann zu dem Ergebnis, daß die Abänderung auch der nicht durch die Verfassung festgestellten Vorschriften, durch die bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des betreffenden Bundesstaates zulässig ist[1]). In praxi ist es daher gleich, ob die Sonderrechte durch die Verfassung selbst oder durch sonst einen legislatorischen Akt gegeben sind, sie sind alle in der durch Art. 78 II bestimmten Weise geschützt. Daher erscheint im Rahmen unserer Abhandlung eine getrennte Angabe beider Arten Sonderrechte nicht erforderlich. Allgemein aber sind als Sonderrechte alle diejenigen Rechte anzusehen, „durch die den Einzelstaaten Rechte im Verhältnis zum Reich zugesichert sind, die nicht allen Einzelstaaten nach gleichen Grundsätzen zustehen, sondern die ein oder mehrere Staaten vor den anderen voraus haben." (Dambitsch, S. 684.)[2])

Was nun die Form der Abänderung der oben erwähnten Vorschriften betrifft, so sollen sie nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden dürfen. So für sich betrachtet, gibt diese Bestimmung keinen befriedigenden Aufschluß über die Form der Veränderung; denn weil es eine Verfassungsänderung ist, kann diese Form allein nicht genügen. Wir müssen daher, da obige Bestimmung als Absatz 2 des Art. 78 gefaßt ist, zu ihrer Interpretation auch den Absatz 1 hinzuziehen und sagen: Da die Änderung obiger Vorschriften in erster Linie eine Verfassungsänderung bedeutet, so muß sie als abgelehnt gelten, wenn sie 14 Stimmen gegen sich hat; da sie andererseits aber auch ein bestimmtes Recht eines Bundesstaates im Verhältnis zur Ge-

[1]) Ebenso Dambitsch, S. 685.

[2]) So auch Laband, a. a. O. oben, S. 70, Anm. 2, und die dort genannten.

samtheit betrifft, so bedarf sie außerdem noch der Einwilligung des berechtigten Bundesstaates. Was hat man aber hierunter zu verstehen? Bedeutet dies die Zustimmung des betreffenden Bundesfürsten resp. Senates, oder aber die Zustimmung des gesamten Bundesstaates als solchen, d. h. also aller seiner gesetzgebenden Organe, z. B. in Preußen des Königs und der beiden Kammern? Wollten wir letzteres annehmen, so würde die Abstimmung der Bundesratsmitglieder über die gesetzliche Erweiterung oder Beschränkung der Reichszuständigkeit, die mit der Änderung eines solchen in Art. 78 II bezeichneten Rechts notwendig verbunden ist, verfassungsrechtlich von einem Landesgesetz abhängig gemacht sein. Das widerspricht aber der sogenannten Kompetenz-Kompetenz. Denn wir würden, wenn obige Ansicht richtig wäre, zu dem widersinnigen Ergebnis kommen, daß das Reich zwar die Kompetenz-Kompetenz besitzt, trotzdem aber die Ausübung und Bestimmung darüber, ungeachtet dessen, daß sich das Reich und die Einzelstaaten hierbei als zwei Parteien gegenüberstehen, seinen „Gegnern", den Einzelstaaten, überlassen hat. Dieses absurde Ergebnis darf nicht als von der Verfassung gewollt angesehen werden. Es bedarf daher, um obige Ansicht als unrichtig zurückzuweisen, auch nicht des immerhin nicht völlig bewiesenen und daher auch sehr bestrittenen Arguments, nach welchem die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten deshalb lediglich durch die Souveräne resp. Senate zu erfolgen habe, weil nur diese Mitglieder des Bundesrats wären und daher nach Art. 6 R.V. das Recht der Stimmführung im Bundesrat hätten[1]).

Es kann allerdings nicht geleugnet werden, daß es für den Monarchen resp. Senat von der höchsten Bedeutung ist, über eine derartige Veränderung eines Sonderrechts die Meinung der Volksvertretungen einzuholen, und daß es

[1]) So Meyer-Anschütz, S. 430, Anm. 3; v. Mohl, S. 233; v. Rönne I, S. 202; Seydel, S. 132ff., 425ff. Dagegen Laband I, S. 91; Zorn I, S. 148 und andere bei Meyer-Anschütz, S. 430, Anm. 3 genannte.

ferner ein großer Mangel an politischer Klugheit sein kann, einer Veränderung gegen den Willen derselben zuzustimmen. Aber alle diese Erwägungen, sowie auch die Tatsache, daß z. B. bei dem Verzicht auf das Sonderrecht der Branntweinbesteuerung in den drei beteiligten Staaten — Bayern, Württemberg und Baden — die Zustimmung des Landtages eingeholt worden ist[1]), alles dies darf und kann nicht für die rein juristische Beurteilung dieser Frage von solchem Einfluß sein, daß es uns berechtigen könnte, ausdrücklichen Vorschriften der Reichsverfassung widersprechende Bestimmungen zugunsten eines verfassungsrechtlich bestimmten landesrechtlichen Zustimmungsrechts für rechtmäßig anzusehen. Wir halten daher derartige Landesgesetze für nichtig.

Nachdem wir nun alle Ausnahmen bei der Beschlußfassung erläutert haben, kehren wir wieder zur Betrachtung des gewöhnlichen Ganges derselben zurück.

Hat der Reichstag über den ihm vom Bundesrat vorgelegten oder aus seiner eigenen Mitte hervorgegangenen Gesetzesentwurf einen Beschluß gefaßt, so steht dem Bundesrat nach Art. 71 die Beschlußfassung über diesen Beschluß des Reichstags zu. Dieser ist bis jetzt dem Reichstag gegenüber verfassungsrechtlich noch nicht an seine früheren (internen) Beschlüsse in dieser Angelegenheit gebunden, sondern er kann, auch wenn der Reichstag seine damalige Vorlage unverändert angenommen hat, dieselbe schließlich doch noch *als Gesetz* ablehnen. Wenn der Bundesrat also seine letzte Entscheidung noch nicht getroffen hat, so ist die „Übereinstimmung" zwischen Bundesrat und Reichstag formell noch nicht hergestellt; denn man kann nicht wissen, wie die letzte Entscheidung ausfallen wird. Die „Übereinstimmung" ist vielmehr erst hergestellt, wenn der Bundesrat durch eine letzte Abstimmung innerhalb seines Kollegiums die vom Reichstag beschlossene Vorlage angenommen hat. Es ist daher — wie es auch schon

[1]) Bayr. Gesetz vom 27. Sept. 1887; Württemberg. Gesetz vom 17. Sept. 1887; Badisches Gesetz vom 8. Juli 1887.

oben S. 23 angedeutet ist — vollständig richtig, wenn es in Art. 5 heißt, daß die „Übereinstimmung" beider Versammlungen zu einem Reichsgesetz erforderlich, aber auch „ausreichend" sei. Folglich bedarf es auch nicht, wie Laband meint, erst noch eines weiteren besonderen Aktes, nämlich der „Sanktion", d. h. der Erteilung des Gesetzesbefehls, um das Gesetz materiell zur Entstehung zu bringen. — In der Art jedoch, wie die erforderliche Übereinstimmung hergestellt werden soll, zeigt sich nun aber ein durch positiven Verfassungssatz geschaffener Unterschied zwischen der Beteiligung der beiden Versammlungen an der Beschlußfassung über das Gesetz. Denn erst die Beschlußfassung des Bundesrats ist entscheidend, nicht die des Reichstags. Dem Bundesrat ist ausdrücklich das letzte Wort bei der Beschlußfassung gegeben. Er soll darüber entscheiden, ob er die tatsächlich vielleicht schon längst erzielte Übereinstimmung mit dem Reichstag auch formell ausdrücken will. Wie man aber diesen letzteren Vorgang zwischen Bundesrat und Reichstag als einen allein vom Bundesrat ausgehenden Erlaß eines Gesetzesbefehls soll ansehen können, ist uns unerfindlich. Nach richtiger Ansicht ist dieser Vorgang vielmehr dahin aufzufassen, daß die Verfassung selbst nach der Beschlußfassung des Reichstags den Bundesrat vor die nicht mehr zu ändernde Alternative stellt: Entweder genau dasselbe oder gar nichts. Es kann daher von einer einseitigen selbständigen Befehlserteilung durch den Bundesrat nicht die Rede sein. Daraus, daß der Bundesrat trotz des Beschlusses des Reichstags doch noch die Möglichkeit hat, den Beschluß des Reichstags im Ganzen abzulehnen, geht nur hervor, daß ihm bei der Beschlußfassung über das Gesetz selbst eine weitergehende Macht zugeteilt ist als dem Reichstag. Dieses zwingt uns aber, nach unserer oben (S. 17) angegebenen Definition der „Sanktion" anzuerkennen, daß auch die Reichsverfassung eine „Sanktion" der Reichsgesetze kennt und diese dem Bundesrat zuspricht. Gleichzeitig geht aber aus dem Obigen hervor,

daß die „Sanktion" im Rahmen des Ganges der Reichsgesetzgebung nur teilweise einen besonderen Akt bildet, insoweit nämlich, als sie die Ausübung des weiteren Rechts des Bundesrats darstellt, über die Annahme oder Nichtannahme des Beschlusses des Reichstags zu entscheiden, teilweise aber Beschlußfassung selbst ist, durch den die Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung beider Versammlungen formell zum Ausdruck gebracht wird. Daher kann die „Sanktion" in der Einteilung des Ganges der Reichsgesetzgebung auch nicht als ein besonderer Teil bezeichnet werden, sondern muß mit zur Beschlußfassung über das Gesetz selbst gerechnet werden. Aus dem engen Zusammenhang beider Teile geht deutlich die Absicht der Reichsverfassung hervor, eine möglichst feste Verschmelzung des Gesetzesinhalts und seiner Anordnung herbeizuführen. Folglich widerspricht die von Laband gewollte Trennung von Gesetzesinhalt und Anordnung den positiven Vorschriften der Reichsverfassung. Mithin kann auch die Theorie Labands von der Notwendigkeit der Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl und seine sich daraus ergebende Ansicht über die Sanktion der Reichsgesetze keinen Anspruch auf allgemeine Gültigkeit machen, vor allem aber nicht als Ausgangspunkt für die Interpretation der Bestimmungen der Reichsverfassung über den Gang der Reichsgesetzgebung dienen.

Auch Kolbow, der — wie schon oben (S. 17) erwähnt — den Begriff der „Sanktion", wie er von der herrschenden Meinung aufgestellt wird, verwirft, will für den letzten Beschluß des Bundesrats den Ausdruck „Sanktion" zulassen, faßt aber den Beschluß anders auf als wir, indem er (a. a. O., S. 96) sagt: Der Bundesrat beschlösse etwas, was er beschließen müsse, nämlich das schon festgestellte Gesetz zum Zwecke der Ausfertigung und Verkündigung an den Kaiser zu übermitteln. Dies scheint uns aber nur teilweise richtig zu sein. Denn wo steht etwas in der Reichsverfassung darüber, daß der Bundesrat rechtlich gezwungen sei, einen dem Ent-

wurf entsprechenden Beschluß zu fassen, wenn er selbst diesen Entwurf dem Reichstag vorgelegt hat und der Reichstag ihn unverändert angenommen hat? Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus kann der Bundesrat den Entwurf — wie oben gezeigt (S. 42) — ruhig ablehnen, ohne sich einen Verstoß gegen die Verfassung zuschulden kommen zu lassen. Man kann hier also höchstens ein politisches „Muß" meinen. Insofern könnte man hier allerdings auch von einem rechtlichen „Muß" reden, als dieser Beschluß für das Zustandekommen des Gesetzes unbedingt nötig ist, und der Bundesrat daher, wenn er das Gesetz überhaupt haben will, durch positiven Rechtssatz gezwungen ist, diese Vorbedingung zu erfüllen. Aber dieses ergibt sich aus der Natur der Sache selbst, wie bei allen rechtlich erheblichen Erfolgen, deren Eintritt vom Gesetz an eine derartige Vorbedingung geknüpft ist, kann daher auch kein besonderes Charakteristikum gerade dieses Bundesratsbeschlusses sein. Richtig ist es dagegen, daß das Gesetz seinem Inhalt nach schon festgestellt ist, so daß der Bundesrat keine Abänderungen mehr vornehmen kann, und ferner, daß der Beschluß des Bundesrats dahin geht, daß der vorliegende Gesetzesentwurf zum Zwecke der Ausfertigung und Verkündigung an den Kaiser übermittelt werden soll oder, genauer gesagt, daß dieses Gesetz erlassen werden soll. Denn das „Wie" bestimmt nicht der Bundesrat, sondern hat ein für alle Male die Verfassung durch Art. 17 und 2 geregelt. Gerade diese Feststellung zeigt nun aber — wie schon oben ausgeführt —, daß trotz der engen Verbindung mit der Beschlußfassung in diesem „Erlaß" doch noch ein besonderes Moment enthalten ist, das dem Bundesrat einen Vorteil dem Reichstag gegenüber gewährt und daher nicht *lediglich* Beschlußfassung ist, sondern im Sinne unserer Reichsverfassung *begrifflich* als „Sanktion" bezeichnet werden *muß* und nicht nur einer alten Terminologie zuliebe — wie Kolbow (a. a. O., S. 96) es offensichtlich meint — so bezeichnet werden *kann*.

Wenn nun nach dem Obigen auch feststeht, daß der Bundesrat die „Sanktion" ausübt, so bleibt doch fraglich, wann diese „Sanktion" einzutreten hat. Die Reichsverfassung selbst sagt darüber nichts. Man hat daher versucht, aus allgemeinen Erörterungen heraus, indem man dabei vor allem mit dem Prinzip der „Diskontinuität der Reichstagssessionen" arbeitete, als letzten zulässigen Termin für die „Sanktion" durch den Bundesrat den Beginn der neuen Legislaturperiode[1]) oder die Eröffnung des Reichstags in der neuen Session[2]) zu bezeichnen. Uns scheinen die dazu ausgeführten Begründungen aber nicht überzeugend genug, um ihnen beipflichten zu können. Vor allem scheint uns, wie Seydel (a. a. O., S. 118) nachweist, hierbei die Berufung auf eine Anerkennung dieser Auffassung durch die verbündeten Regierungen in den Motiven zu den Postgesetzen aus dem Jahre 1871 (vgl. St. B., Bd. II, S. 16) ganz verfehlt, was auch durch die spätere Praxis der verbündeten Regierungen bestätigt wird. Als Beispiele hierfür mögen dienen:

1. Das Gesetz vom 12. März 1884 betr. die Stimmzettel für öffentliche Wahlen, nach Beginn einer neuen Sitzungsperiode publiziert.
2. Das Gesetz vom 8. Dezember 1884 wegen Ergänzung des § 100c der Gewerbeordnung, nach Beginn einer Legislaturperiode publiziert.
3. Das Gesetz vom 6. Mai 1890 betr. die Aufhebung des Gesetzes betr. die unbefugte Ausübung von Kirchenämtern, nach Beginn einer neuen Legislaturperiode publiziert.

Was schließlich die „Diskontinuität der Reichstagssessionen" anlangt, so gilt diese nur für Sachen, die in der

---

[1]) So Meyer, „Lehrbuch des Staatsrechts", 5. Auflage, § 163, Anm. 19; Rosin, a. a. O., S. 254, Anm. 3.

[2]) So Laband, 2. Auflage, Bd. I, S. 539; Schulze II, S. 120; v. Rönne II, S. 51.

letzten Session vom Reichstag noch nicht erledigt waren; für die vom Reichstag bereits erledigten Sachen ist sie aber widersinnig und fällt daher ganz weg. Wir sehen infolgedessen, da auch aus der engen Verbindung der „Sanktion" mit der Beschlußfassung des Bundesrats über das Gesetz selbst sich in dieser Hinsicht keine rechtlich begründeten Schlüsse ziehen lassen, keine Verfassungsvorschrift, durch die der Bundesrat für die „Sanktion" zur Innehaltung einer bestimmten Frist gezwungen werden könnte[1]). Hieraus folgt jedoch nicht, daß der Bundesrat nun an gar keine Frist gebunden sei. Denn dieses würde, wie Frormann (a. a. O., S. 513) mit Recht hervorhebt, dem ganzen Gesetzgebungsverfahren die Geschlossenheit nehmen, die für das Gesetzgebungsverfahren, wie für alle rechtlich erheblichen Tatbestände, welche sich als Willenseinigungen einer Mehrzahl von Personen oder Körperschaften darstellen, unbedingt gefordert werden muß. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als — wie es auch Frormann (a. a. O.) tut — dem Bundesrat allemal ein je nach den Umständen zu bemessendes modicum tempus zu belassen, innerhalb dessen er seine „Sanktion" zu erteilen vermag, oder mit Laband („Deutsche Juristen-Zeitung", S. 325) darauf hinzuweisen, daß auch im öffentlichen Recht das Prinzip von Treu und Glauben herrschen und die Richtschnur und Schranke für die Ausübung aller politischen Rechte bilden müsse und auch bilde. Zu weit aber scheint uns[2]) Frormann zu gehen, wenn er hieraus schließt, daß eine nach Ablauf dieses modicum tempus erteilte „Sanktion" ein gültiges Gesetz überhaupt nicht mehr bewirken könne. Denn ganz abgesehen davon, daß in der Reichsverfassung gar kein Organ vorgesehen ist, das die Richtigkeit eines solchen Bundesratsbeschlusses aussprechen könnte, bedarf es, um zu obigem Resultat zu gelangen, ebenso wie

[1]) Ebenso: Dambitsch, S. 180; Frormann, a. a. O., S. 511; Seydel, a. a. O., S. 118. u. a. m.

[2]) Ebenso Dambitsch, S. 178 ff.

im Privatrecht, in dem es Nichtigkeit einer Rechtshandlung nur auf Grund von positiven Vorschriften gibt, auch im öffentlichen Recht einer dahingehenden positiven Vorschrift. Diese fehlt aber in der Reichsverfassung. Trotzdem hat aber die Anerkennung des Prinzips von Treu und Glauben in der Reichsverfassung hier nicht, wie es scheinen mag, nur doktrinäre und politische Bedeutung, sondern sie führt auch zu verfassungsrechtlich festgelegten Konsequenzen. Wenn nämlich der Kaiser unter Berücksichtigung dieses Prinzips zu dem Ergebnis kommt, daß der Bundesrat das Gesetz nicht mehr hätte „sanktionieren" dürfen, so ist dies eine „Feststellung", daß die Beschlußfassung des Bundesrats nicht „verfassungsgemäß" gewesen ist. Hat der Kaiser dieses aber festgestellt, so ist er — wie unten (S. 49 ff.) noch näher ausgeführt ist — verfassungsrechtlich verpflichtet, die Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes zu verweigern. Hiermit haben wir die nach der ganzen Struktur unserer Verfassung unseres Ermessens einzig mögliche verfassungsrechtliche Bestimmung über die vom Bundesrat wider Treu und Glauben ausgesprochene „Sanktion" eines Gesetzes. Sie vermeidet die Feststellung der Nichtigkeit des Beschlusses des Bundesrats, führt aber praktisch doch zu dem aus der Nichtigkeit sich ergebenden Resultat.

III. Die Ausfertigung oder Promulgation.

Was die methodische Stellung der nun folgenden Ausfertigung und Verkündigung anlangt, so kann hier keine Unstimmigkeit herrschen, da die Reichsverfassung diese beiden Stufen in Art. 17 und 2 selbst als die beiden letzten im Gang der Reichsgesetzgebung aufgestellt hat.

Laut Art. 17 steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze dem Kaiser zu. Über die dabei vom Kaiser einzuhaltende Form ist in der Reichsverfassung nichts weiter angegeben, als daß die Anordnungen und Verfügungen

des Kaisers im Namen des Reichs zu erfolgen haben. Aber aus dem Zweck der Ausfertigung, der darin besteht, das Zustandekommen eines Reichsgesetzes und dessen Inhalt zu beurkunden, ergibt sich, daß sie die wesentlichen Bestandteile einer Urkunde, also den vollständigen Wortlaut des Gesetzes, die eigenhändige Unterschrift des Kaisers und das Datum enthalten muß. Diese Urkunde ist das Original des Gesetzes, das dem Gesetz die körperliche Existenz gibt[1]). Neben der Unterschrift des Kaisers ist, wie bei allen vom Kaiser gegebenen urkundlichen Schriftstücken, das kaiserliche Siegel aufzudrücken[2]). Schließlich ist noch gemäß Art. 17 R.V. die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seines Stellvertreters (vgl. R.G. vom 17. März 1878 betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers) erforderlich[3]), welcher dadurch die Verantwortung für die Ausfertigung übernimmt. Die Verantwortung erstreckt sich aber nur darauf, daß das Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen ist und daß der vorgelegte Text genau mit dem vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Wortlaut übereinstimmt[4]). Für den materiellen Inhalt des Gesetzes hat der Reichskanzler resp. sein Stellvertreter keine Verantwortung, hierfür haben vielmehr Bundesrat und Reichstag einzustehen.

Durch die dem Gesetz vorangeschickten Eingangsworte gibt der Kaiser die feierliche Versicherung ab, daß das Gesetz die „Zustimmung" des Bundesrats und des Reichstags erhalten hat. Dieser Ausdruck scheint allerdings nicht korrekt zu sein[4]), denn nach der ausdrücklichen Vorschrift

[1]) Ebenso Laband II, S. 20, Anm. 1; Dambitsch, S. 340; Hänel, „Studien" II, S. 51; Jellineck, S. 321 ff.; Zorn I, S. 416 ff. Dagegen Gierke, „Deutsches Privatrecht" I, S. 131, Note 12, der die Ausfertigung nur als einen integrierenden Bestandteil der Publikation ansieht; ferner Meyer-Anschütz, § 158 und die dort genannten.

[2]) Ebenso Fricker, a. a. O., S. 27; Frormann, a. a. O., S. 67 ff.; Laband II, S. 47; Hänel, „Studien" II, S. 31.

[3]) Fehlt die Gegenzeichnung, so ist das Gesetz ohne rechtsverbindliche Kraft. „Reichsgerichtliche Entscheidungen in Zivilsachen", Bd. VIII, S. 3.

[4]) So Meyer-Anschütz, S. 585, Note 7, und die dort genannten.

der Reichsverfassung stimmen beide Versammlungen nicht zu, sondern „beschließen selbständig" über eine Vorlage. Wie jedoch Dambitsch (S. 49/50) zeigt, schließt der Ausdruck „zustimmen" nicht aus, daß Bundesrat und Reichstag „selbständig beschlossen" haben. Wenn nämlich der eine dasselbe beschließt wie der andere, so stimmt er dem Beschlusse des anderen auch zu. Es handelt sich hier also nur um eine kurze, zwei Vorgänge umfassende, außergewöhnliche, nicht aber um eine unkorrekte Ausdrucksweise. Inhaltlich ist diese Eingangsformel lediglich aufzufassen als eine Erklärung darüber, daß das Gesetz den Anforderungen der Verfassung gemäß zustande gekommen ist[1]). Wenn der Kaiser dieses aber versichert oder versichern soll — denn das Recht des Kaisers auf die Ausfertigung hat auch die Natur einer Rechtspflicht[2]) —, so muß er die einzelnen Vorgänge auch vorher geprüft haben. Wir müssen daher aus dieser vom Kaiser verlangten Versicherung erstens das Recht für den Kaiser herleiten, den Weg, den das Gesetzgebungswerk zurückgelegt hat, einer genauen Prüfung zu unterziehen[3]), und

[1]) Eine andere interessante Frage, die aber hier nicht näher behandelt werden kann, ist es, ob die bestehende Fassung der Eingangsformel wirklich — wie Seydel, S. 172 vermutet — ohne viel Nachdenken durch Anschluß an die übliche Eingangsformel der preußischen Landesgesetze entstanden ist, oder aber, ob hierbei nicht etwa Bismarck — gemäß seinem ursprünglichen Plane ein Deutsches Reich unter der Hegemonie Preußens zu schaffen — absichtlich die preußische Fassung eingeführt hat in der Hoffnung, durch ständige Erklärung des „Wir verordnen unter Zustimmung" allmählich auf dem Wege des Gewohnheitsrechts, Bundesrat und Reichstag auch wirklich zu nur den Anordnungen des Kaisers und damit des preußischen Königs zustimmenden Versammlungen herabzudrücken. Schon jetzt halten auf Grund dieser Verkündigungsformel besonders Bornhak, „Grundriß", S. 170, und „Archiv für öffentl. Recht", Bd. VIII, S. 461ff., und Fricker, a. a. O., S. 26ff. diese Ansicht für die richtige. Letzterer will schon auf Grund des Wortlauts selbst dem Kaiser die „Sanktion", d. h. die Erteilung des Gesetzesbefehls zuerkennen, während Bornhak daraus auf ein die Verfassung derogierendes Gewohnheitsrecht schließt, durch das dem Kaiser die „Sanktion" jetzt zugesprochen ist. Dabei hat Bornhak aber übersehen, daß es an einem Haupterfordernis für die Entstehung des Gewohnheitsrechts fehlt, nämlich an der Überzeugung der Übenden von der Notwendigkeit ihres Tuns.

[2]) Vgl. unten S. 50.

[3]) Dagegen Seydel, S. 174.

zweitens hieraus wieder das weitere Recht, die Ausfertigung zu verweigern, wenn er die Überzeugung gewonnen hat, daß bei dem Gesetzgebungswerk nicht alles verfassungsmäßig hergegangen ist. Denn das Prüfungsrecht des Kaisers würde ja nur eine Farce sein, wenn der Kaiser auf jeden Fall, ganz gleichgültig wie die Prüfung ausfällt, verpflichtet wäre, das Gesetz auszufertigen und damit seine kaiserliche Versicherung zu geben, daß alles verfassungsmäßig zugegangen sei. Im Gegenteil, wenn der Kaiser zu der Überzeugung kommt, daß irgendeine Verfassungsvorschrift nicht oder nicht richtig angewandt ist, so ist es seine Pflicht, die Ausfertigung „aus formellem Grunde" zu verweigern[1]). Dadurch erhält der Kaiser allerdings tatsächlich die Möglichkeit, auch wenn er irrtümlich in seiner Prüfung des Vorganges zu einem negativen Ergebnis kommt, ein Veto auszuüben. Hierin braucht man aber keineswegs eine politische Gefahr oder gar eine Lücke in dem konstitutionellen Charakter unserer Verfassung zu sehen, sondern dieser Satz ist vielmehr nach unserer Ansicht gerade ein klarer Beweis dafür, daß es im Staatsrecht Sätze geben muß, die als letzte und höchste kein „wenn ... dann ..." mehr zulassen, denen gegenüber vielmehr im letzten Falle das Vertrauen Platz greifen muß, daß diejenigen Männer, die berufen sind, an der Spitze des Staates dessen Schicksal zu leiten, nie aus Willkür oder anderen unlauteren Motiven in solchen Fragen handeln werden. Tatsächlich läßt sich daher, wie auch die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller annimmt, kaum etwas gegen obige zuerst von Laband vertretene Ansicht einwenden. Eine andere Frage aber ist es, ob diese Ansicht, wie Seydel (S. 174) meint, nicht in Widerspruch mit der von Laband vorher vertretenen Theorie von der „Sanktion" des Gesetzes steht. In dieser Beziehung pflichten auch wir allerdings den An-

[1]) Ebenso: Frormann, a. a. O., S. 69, 89; Hänel, „Studien" II, S. 51; Jellinek, S. 321 ff.; Laband II, S. 38; Schulze II, S. 119; Zorn I, S. 416.

sichten Seydels vollkommen bei, indem auch wir sagen: Wenn man die vom Bundesrat dem Gesetz erteilte „Sanktion" auffaßt als das spezifische Wirken der Staatsgewalt, als die Äußerung der souveränen Gesetzgebungsgewalt der verbündeten Regierungen, so kann unmöglich über dieser souveränen Willensäußerung noch eine weitere, wie oben ausgeführt, **verfassungsmäßige** Kontrollinstanz bestehen. Eine der beiden Ansichten muß daher falsch sein. Da nun die letztere, wie oben entwickelt, streng den Vorschriften der Verfassung entspricht, die erstere dagegen über die „Sanktion", wie Laband selbst zugibt, zu einer Korrektur des Art. 5 R.V. zwingt, so ist im Hinblick auf die positiven Vorschriften der Reichsverfassung die letztere als richtig anzusehen. Wir haben daher auch hier wieder — sogar auf Grund der eigensten Ausführungen Labands — einen weiteren Beweis für die Unrichtigkeit der Ansicht, daß auch für unsere Reichsgesetzgebung eine „Sanktion" im Sinne Labands gegeben sei. Fassen wir jedoch die „Sanktion" in dem von uns oben entwickelten Sinne auf, so geraten wir auch mit dem später hiervon ganz unabhängig aus der Reichsverfassung entwickelten Grundsatz von einem „tatsächlichen Veto des Kaisers aus formellen Gründen", nicht wie Laband, in einen logischen Widerspruch. Wir können daher auch in logischer Weiterentwicklung dieses Gedankens von der Promulgation als der endgültigen und letzten Prüfung des rechtlichen Bestehens des Gesetzes sprechen und mit dem Franzosen Dalloz („Jurisprud. générale", Tome XXX, Art Lois, No. 122, 125) auch für die Promulgation unserer heutigen Reichsgesetzgebung auf Grund des Art. 17 R.V. die Definition aufstellen: „La promulgation est l'acte par le quel le Chef de l'État atteste l'existence de la loi."

Hieraus ergibt sich nun von selbst auch die Beantwortung der Frage nach dem sogenannten richterlichen Prüfungsrecht. Gewiß, der Richter, überhaupt jeder, der auf Grund des Gesetzes zu entscheiden hat, muß prüfen, ob das fragliche

Gesetz wirklich ein „Gesetz" ist und Gültigkeit hat. Dazu braucht er aber nicht die ganze Entstehungsgeschichte desselben zu prüfen, sondern die Verfassung gibt ihm ausdrücklich in dem vom Kaiser vorgenommenen Akt der Promulgation ein formelles Kriterium, an welchem er die rechtswirksame Existenz des Gesetzes erkennen kann und muß[1]). Denn das Prüfungsrecht und die Prüfungspflicht des Kaisers als eines bei dem Erlaß eines Gesetzes verfassungsmäßig beteiligten Organs würde, wenn ein ebenso weitgehendes richterliches Nachprüfungsrecht anerkannt wäre, entweder mit diesem auf dieselbe Stufe gestellt und damit jeder gesetzgeberischen Mitwirkung entkleidet sein, oder aber es müßte, um die Beteiligung des Kaisers an dem Gesetzgebungsakt beizubehalten, das ebenso weitgehende richterliche Prüfungsrecht auch als zum Gesetzgebungsakt gehörig betrachtet werden. Beides widerspricht aber den Bestimmungen der Art. 5 und 17 R.V. Daher muß das Prüfungsrecht, das an sich als eine Konsequenz des konstitutionellen Staatsrechts anzuerkennen ist, da seine Grenze finden, wo es zu einer Mitwirkung an der Gesetzgebung selbst werden würde, nämlich bei der vom Kaiser verfassungsgemäß vorzunehmenden Ausfertigung.

Was nun für jeden einzelnen im Reiche gilt, das muß auch für die einzelnen Bundesglieder gelten, für die das fragliche Gesetz auch „Gesetz" ist. Auch für sie ist daher durch die Ausfertigung des Gesetzes der formelle Bestand des Gesetzes unabänderlich festgestellt[2]), indem durch sie feierlich konstatiert ist, daß ein vor der Ausfertigung einem Bundesstaate zustehender Widerspruch „nicht erhoben oder durch ordnungsmäßigen Beschluß des Bundesrats für unbegründet erklärt oder durch nachträgliche Zustimmung des

---

[1]) Vgl. die ausführlichen Erörterungen bei Laband II, S. 39 ff.; ebenso Dambitsch, S. 61; ferner Zorn I, S. 418. Wegen der weiteren umfangreichen Literatur hierüber, in der meistens die entgegengesetzte Ansicht vertreten wird, siehe vor allem Rahn, a. a. O., S. 481 ff. . Dort auch Besprechung der Literatur.

[2]) Dagegen für sich konsequenterweise Hänel, „Studien" I, S. 261 ff.

beteiligten Bundesgliedes zu dem Gesetz erledigt worden ist". (Laband, Bd. II, S. 46.)

Außer der Ausfertigung der Reichsgesetze steht gemäß Art. 17 R.V. dem Kaiser auch die Verkündigung derselben zu. Wir haben jedoch unter diesem Ausdruck in diesem Zusammenhang nicht die Bekanntmachung selbst zu verstehen, sondern nur den Verkündigungsbefehl[1]). Denn die Bekanntmachung selbst erfolgt nach den Vorschriften des Art. 2 R.V. Der Verkündigungsbefehl richtet sich an den Reichskanzler und ist untrennbar mit der Ausfertigung verbunden[2]). Denn der Kaiser kann weder ein Gesetz verkündigen lassen, dessen verfassungsmäßige Existenz er nicht vorher durch die Ausfertigung konstatiert hat, noch kann er ein Gesetz ausfertigen und es dennoch nicht verkündigen lassen. Ersteres ergibt sich von selbst, letzteres aus dem Umstand, daß der Kaiser gegen ein von ihm als verfassungsgemäß entstanden anerkanntes Gesetz kein Veto hat[3]). Hat der Kaiser aber kein allgemeines Vetorecht, dann ist es nach Art. 17 R.V. nicht nur sein Recht, sondern auch seine Pflicht, das Gesetz verkündigen zu lassen. Weil der Verkündigungsbefehl ferner notwendigerweise mit der Ausfertigung verbunden ist, so braucht er auch nicht ausdrücklich ausgesprochen zu werden; denn Selbstverständliches braucht nicht erst noch ausdrücklich befohlen zu werden. Eine Ausnahme wäre hiervon allerdings dann zu machen, wenn

---

[1]) Ebenso Laband, Bd. II, S. 48.

[2]) Ebenso: Laband, Bd. II, S. 48; Jellinek, S. 325.

[3]) Ebenso: Hänel, „Studien" II, S. 51; Laband II, S. 39; Frormann, a. a. O., S. 54ff.; Hiersemenzel I, S. 70; v. Kirchenheim, S. 115; v. Mohl, S. 291; Proebst zu Art. 5, Nr. 2; v. Rönne I, S. 230; v. Seydel, S. 171; Thudichum, S. 94; Westerkamp, S. 130ff.; Zorn I, S. 426; Kolbow, a. a. O., S. 100ff; Meyer-Anschütz, S. 163, Anm. 5; Meyer, „Anteil der Reichsorgane usw.", S. 59ff.; ferner auch Fricker, a. a. O., der dort nur die bisherige Begründung rügte, nicht aber die Ansicht selbst. Dagegen nur: v. Martitz, S. 53, und Dernburg, a. a. O., S. 55, Anm. 5, der die Ablehnung der Verkündigung eines von Bundesrat und Reichstag verfassungsmäßig beschlossenen Gesetzes allerdings nicht für eine im regelmäßigen Gang der Dinge begründete Befugnis des Kaisers hält, sondern nur für ein außerordentliches Hilfsmittel, das bedingt ist durch die Überzeugung des Kaisers, daß das Gesetz gemeinschädlich ist.

außer der selbstverständlichen Bestimmung „Dieses Gesetz ist zu verkündigen" noch irgendeine Besonderheit dabei beachtet werden soll. Dann bedürfte es zu deren Ausführung allerdings nach dem Wortlaut des Art. 17 R.V. des ausdrücklichen Befehls des Kaisers, den der Reichskanzler gegenzuzeichnen hätte[1]).

IV. Verkündigung oder Publikation.

Wie schon oben angedeutet, wird die Ausführung des Verkündigungsbefehls, also die Verkündigung selbst, nach den Vorschriften des Art. 2 R.V. geregelt. Danach erfolgt die Verkündigung mittels eines Reichsgesetzblattes. Diese Verkündigung ist aber keine bloße Bekanntmachung, sondern sie ist, wie oben nachgewiesen, die Ausführung eines kaiserlichen Befehls, demnach eine Amtshandlung der Reichsregierung. Außerdem ist die Verkündigung aber ein notwendiger Bestandteil des Vorganges der Reichsgesetzgebung, kann daher auch nur vom Reiche resp. einem Organ des Reichs vorgenommen werden. Folglich ist jede anderweitige Verkündigung durch Nicht-Reichsorgane oder eine solche in anderen Gesetzessammlungen oder Blättern als dem Reichsgesetzblatt ohne jede staatsrechtliche Bedeutung. Das Reichsgesetzblatt enthält daher eine vollständige Sammlung aller mit verbindlicher Kraft ausgestatteter Reichsgesetze. Hiervon macht der im Reichsgesetzblatt hin und wieder vorkommende Hinweis auf ein in einer anderen Gesetzessammlung bekanntgemachtes Gesetz — ohne Wiedergabe des Wortlauts desselben — zwar eine tatsächliche, nicht aber eine rechtliche Ausnahme. Denn dieser Hinweis steht ebenso wie der sonstige Inhalt des Gesetzes unter dem Schutz und der Versicherung der Eingangsworte, daß er unter „Zustimmung" des Bundesrats und des Reichstags verordnet werde, besagt daher, daß beide Versammlungen genau dasselbe und in der Form,

[1]) Ebenso Laband, Bd. II, S. 48.

wie es in dem im Hinweis genau bestimmten anderweitigen Gesetz festgestellt ist, verfassungsgemäß beschlossen haben[1]).

Was schließlich das Organ anlangt, das die Verkündigung auszuführen hat, so kann dies nur der Reichskanzler resp. sein Stellvertreter sein. Denn an ihn als den verantwortlichen Reichsminister richtet sich der Befehl des Kaisers. Daraus ergibt sich weiter, daß stets der Reichskanzler für den Inhalt des Reichsgesetzblattes verantwortlich ist, d. h. dafür, daß die kaiserliche Ausfertigung erfolgt ist und der Abdruck fehlerfrei, ohne Zusätze und Auslassungen ist. Umgekehrt ist der Reichskanzler auch dafür verantwortlich, daß alle vom Kaiser ausgefertigten Gesetze auch im Reichsgesetzblatt verkündigt werden. Durch diese Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erhält der im Reichsgesetzblatt erschienene Abdruck des Gesetzes die rechtliche Eigenschaft der „Authentizität[2]). Dadurch beschränkt sich die später von einem Interessenten vorzunehmende Prüfung hinsichtlich der rechtlichen Existenz der Reichsgesetze tatsächlich lediglich auf die Feststellung, daß das fragliche Gesetz im Reichsgesetzblatt mit der Unterschrift des Reichskanzlers resp. seines Stellvertreters abgedruckt ist[3]). Insofern erhält dann allerdings das Gesetz, dessen materielles Bestehen, wie oben gezeigt, schon durch den letzten verfassungsmäßigen Beschluß des Bundesrats gewährleistet war, wie es in Art. 2 R.V. heißt, „durch seine Verkündigung von Reichs wegen" seine verbindliche Kraft. Diese beginnt, sofern nicht in dem publizierten Wortlaut ein anderer Anfangstermin bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben

---

[1]) Im Ergebnis ebenso Laband, Bd. II, S. 50, der aber entsprechend seiner Theorie von der „Sanktion" den Abdruck schon deshalb als verfassungsmäßiges Gesetz ansieht, weil er den vom Reich erlassenen Gesetzesbefehl enthält. Dagegen Zorn I, S. 419, Note 39, der ein derartiges Gesetz für verfassungswidrig hält.

[2]) Ebenso Laband, Bd. II, S. 54.

[3]) Ebenso: Laband, Bd. II, S. 54; Dambitsch, S. 61, 62.

worden ist. (Art. 2, Satz 3, R.V.) Hierbei sei aber noch hervorgehoben, daß die amtlichen Feststellungen und Bekanntmachungen von Gesetzestexten, wie solche in mehreren Fällen, z. B. bei den sogenannten Reichsjustizgesetzen, auf besondere gesetzliche Anordnung durch den Reichskanzler im Reichsgesetzblatt aufgenommen sind, sich nicht als „Verkündigungen" im Sinne des Art. 2 R.V. darstellen, sondern nur den rechtlichen Charakter einer Verwaltungshandlung haben, daß daher zur Gültigkeit der Novellen diese in ihrer ursprünglichen Gestalt erst ordnungsmäßig nach den Vorschriften des Art. 2 R.V. verkündigt werden müssen.